CORSO

DI

DRITTO AMMINISTRATIVO

CORSO

DI

DRITTO AMMINISTRATIVO

DEL

PROFESSORE GIUSEPPE ROCCO

Razionale della Gran Corte de' Conti.

VOLUME PRIMO

NAPOLI

DALLA STAMPERIA FILANTROPICA

Strada Trinità Maggiore n. 7.

1850.

DISCORSO

PRONUNZIATO DAL PROFESSORE

DI DRITTO AMMINISTRATIVO

GIUSEPPE ROCCO

NELL' APERTURA DELLE CATTEDRE

di

DRITTO AMMINISTRATIVO E DI ECONOMIA POLITICA
E STATISTICA

ISTITUITE PER GLI ALUNNI DEL REAL MINISTERO DELLE FINANZE
E DELLE AMMINISTRAZIONI FINANZIERE

ECCELLENTISSIMO MINISTRO.

Uditori onorevolissimi.

Non saprei sul bel principio di questo mio discorso disfingermi di un sentimento, nel processo del tempo, e nel corso della sperienza, divenuto omai più forte nell'animo mio, quando meco stesso ho ruminate le condizioni della prisca civiltà e della odierna. Ben ho ritrovato presso gli antichi splendidissimi esempi di pubblica, e privata virtù, e l'amor della patria è stato più che non è oggidì fecondissimo di nobili azioni; ma la benivoglienza sociale, e l'affetto al bene, e alla prosperità generale sol qualificano, e distinguono l'età moderna. Le scienze riconoscono ancora sì belle inchinazioni, e non vanno frugando altra cosa che l'utile non disgiunto dall'onesto. Di presente si spregia, e tiene a vile quantunque astratta

conoscenza, da cui non si saprebbe trarre alcun elemento per immegliare lo stato materiale, e morale della società. Onde l'economia politica e la statistica, e la ragione amministrativa, queste scienze, eminentemente dirette alla più grande prosperezza della civil comunanza, in altra età appena conosciute, sono ora divenute di uso universale. L'una, e l'altra si aiutano nello stesso scopo, perchè se la scienza economica lavora su tutti gli elementi della ricchezza pubblica, e la statistica va poi ne' suoi annali registrando i risultamenti di cotali speculazioni, bene la scienza amministrativa facendo di tutto ciò buon uso attua nei fatti governativi le teoriche. Onde si pare con quanto accorgimento, volendosi provvedere alla migliore, e più laudabile istruzione di quella parte della gioventù che entra nella via degli offici finanzieri, si sieno in questo Ministero istituite ad un tempo l'una e l'altra cattedra, quella cioè di economia politica, e di statistica, e l'altra di dritto amministrativo; tanto e'sì stretto ligame fra l'una facoltà e l'altra si è ravvisato. La prima scuola è stata meritamente confidata all'onorevole mio collega signor Magliano. Ed egli nel suo insegnamento ben saprà far tesoro non pure dei lumi di oltremonti, ma dell'elaborate investigazioni già fatte in Italia dai Serra,

dagli Broggia, dai Galiani, dal Genovesi, e dal Gioja, e da altri chiari economisti. E se io ho minor copia di scrittori Italiani a mettere sotto gli occhi della discente gioventù, ed ho necessità di spesso far ricorso oltremonte, bene niente di meno posso alla lunga schiera degli scrittori Francesi, ai Bonnin, ai Cormenin ai Foucart, ai Macarel, porre incontro il Romagnosi, ingegno grande, che al pari di tante altre discipline, ha eziandio illustrata, o ridotta alla esattezza de' principii matematici la scienza nella quale son io chiamato ad ammaestrarvi. Dovremo pertanto durare assai fatiga nel riunire gli elementi storici, e dogmatici del diritto amministrativo per meglio svolgere il testo delle leggi positive, e notare i miglioramenti, onde son esse capaci. Ma ben ne giova, che il nostro periodico lavoro sia come preparato ed agevolato dalla investigazione, che quest' oggi facciamo, e delle origini, e della natura, e dello scopo del diritto amministrativo, e de' suoi rapporti colle altre scienze affini.

Ogni uomo non pure ha private relazioni con gli altri individui, ma altre ne ha eziandio verso la società, intanto che i vincoli politici vengono a darsi la mano, ed a stringersi coi vincoli privati. La legge che regola cotali relazioni non è che una, cioè la volontà stessa di Dio, la qual co-

manda la conservazione dell' ordine. E questa legge suprema del mondo, per essere efficace a conservare gli esseri, facea mestieri che si conformasse alla natura dei medesimi. Ond'è, che come applicata alla materia inorganica prende il nome di legge meccanica, di vegetazione ai vegetabili, di sensibilità, e d'istinto ai bruti, adattata poi all'uomo si fa più sublime, e si spiritualizza, e si addimanda legge morale. E le civili comunanze necessarie come sono alla conservazione, ed allo sviluppo progressivo degli uomini son dirette da quell'atto medesimo della volontà dell'Eterno, col quale le cose tutte si reggono, e governano. Ma quantunque fosse vero, che le nazioni si abbiano tutt'i dritti, e tutt' i doveri dell' uomo, pure la natura della persona morale è disforme da quella della persona fisica, ed i mezzi di conservazione di una società non possono essere gli stessi che quelli i quali conservano gl' individui. E però, benchè la legge propria dell' uomo, e della società in sua origine fosse una, adattata a soggetti diversi si modifica, e ben si vengono a generare due ordini di leggi distinte, le leggi di ordine privato, e quelle di ordine pubblico.

Le leggi amministrative che in gran parte compongono il diritto pubblico di uno Stato regolano le relazioni fra il governo ed

i governati ed uniscono gli amministrati l'un con l'altro, e tutti verso lo Stato; e loro fine ed obbietto è, determinare, e tener ferma l'armonia fra tutt'i membri della società, procacciando che tutti al pubblico vantaggio cooperassero. Queste leggi costituiscono tutti gl'individui membri essenziali della nazione, e gli rendono partecipi delle sociali utilità. Le leggi dell'amministrazione naturalmente si dirigono alla civile corporazione, e fondano le istituzioni su cui ella si posa, assegnando all'uomo come cittadino il posto che deve occuparvi, e l'uffizio che vi deve tenere. Reggono, e governano tutte le minori associazioni, che formano una comunione d'interessi più o meno estesa, come le municipali, e le provinciali, le quali poi van tutte a compenetrarsi nello Stato, e le maniere definiscono come siffatti interessi si vogliono considerare. Queste leggi in stabilendo la conservazione della società, e di continuo sospingendola ad una perfezione progressiva, procurano a ciascuno la propria sicurezza, e non richiedono degl'individuali interessi altro sacrifizio, se non fosse quel poco solamente ch'è necessario per garentire quel molto assai più rilevante, che rattrovasi nell'associazione generale.

Tutte le scienze hanno la loro età; e l'ordine delle cognizioni umane proceder deb-

be a seconda dell'indole della nostra mente, la quale è naturalmente diversa nelle diverse età del mondo. E però le prime scienze ab antico coltivate sono le fisiche, nate allora quando gli uomini, perchè ancor fanciulli nel mondo, indagavano precipuamente quelle cose che ai loro sensi si offerivano. Ma non sì tosto si dispiegarono le facoltà dello spirito umano, si diede opera a coltivare le scienze morali, ed essendo questo mondo civile fatto dagli uomini, al dir del gran Vico, ragion vuole che se ne vadan frugando i principii per entro le modificazioni della mente umana. Secondo il corso ideologico delle nostre conoscenze, l'uomo si ferma da prima sulle cose più semplici, e che di continuo si osservano, e poscia si viene a soffermare sulle cose più complesse, e che meno direttamente lo risguardano. Onde la scienza delle leggi private, come quella che concerne gl'individui isolatamente presi, e riflette interessi meramente personali, che ad ogni tratto s'incontrano, richiedendo idee più semplici, doveva prima delle altre branche della legislazione essere coltivata. Le leggi dei popoli antichi han pertanto un'indole mai sempre predominante di leggi private, e le leggi di Roma, monumento eterno della sapienza degli antichi, precipuamente contengono regole di privata ragione.

L'idéa di vantaggio sociale, obbietto delle leggi amministrative, si forma astraendo l'interesse comune a tutto il corpo dall'interesse privato, e mirando queste leggi men direttamente i bisogni individuali dell'uomo, non potevano, innanzi che le facoltà dello spirito umano non avessero avuto aumento maggiore, prodursi e fiorire. E per la stessa ragione, nello sviluppo progressivo delle relazioni sociali, le più semplici doveano essere prime a manifestarsi. E perciò troviamo appo gli antichi popoli, che tutte le società un'indole affatto municipale si aveano. Roma non fu nel suo primo cominciamento che un municipio, e quasi tutte le istituzioni che la governarono eran municipali. E gli stessi elementi costituirono le altre antiche città; e i popoli latini, e i Sabini, i Sanniti, e quelli della Magna Grecia non si ritrovarono in una condizione sociale da questa differente. Roma, la quale conquistò tanto di mondo, e siffattamente allargò il suo imperio, mai non creò istituzioni amministrative temperate sopra indole diversa, non avendo fondato che città municipali; e ciò fu ragione, perchè allora si rendeva impossibil cosa l'ordinamento di uno stato uniforme, ed unitario. E le leggi che a quando a quando si andaron promulgando, i moltiplici conati che si

fecero per ricongiugnere una volta gli elementi di quell'esterminato imperio sotto una forma più nazionale, del loro effetto rimasero frustrate. Il concetto delle odierne nazioni è pur troppo complesso, e ad afferrarlo addimandasi il pieno sviluppo dello spirito umano, ed assurda cosa è il voler progresso sociale, allorchè non peranco si è avuto quello dell' individuo. La civiltà romana al suo tramonto trasmise alla civiltà moderna il sistema municipale, e nel diritto romano, deposito immenso di civil sapere rinveniamo dei principii luminosi intorno allo stabilimento di una regolare amministrazione municipale.

Caduto l' impero romano per le inondazioni dei popoli del nord sul mezzogiorno dell' Europa, scomparvero immantinenti le leggi andate già in disuso, le scienze, e le arti; e con gli elementi di quell' immenso impero, si costituirono una moltitudine di piccioli stati, colla forza fondati, e colla violenza. Nessun elemento di ordine, e di libertà civile dominava in quei tempi: non era che un rimescolamento di molti principii, che sempre confusi si succedevano, e nessun principio alquanto generale ebbe vigore. E così da una banda le continue invasioni dei barbari, e ancor più dall' altra lo stato delle menti degli uomini di quei

tempi, non permisero che si formasse qual che siasi principio regolatore di sociale reggimento. L'ordine delle idee, e delle disposizioni morali dell'individuo reggevano, e governavano lo stato della società; poichè dovunque l'uomo considera solo il proprio individuo, e non segue che gl'impulsi del proprio interesse, impossibil cosa è di stabilire una società normale, e permanente. I conquistatori di Europa al medio evo non nutrivano altre opinioni che quelle della persona propria, incompatibili con qualsiasi buon ordinamento sociale. Ondè si pare come le leggi amministrative non potessero avere a quell'epoca alcun cominciamento.

Le inclinazioni dello spirito umano cominciano per immegliarsi, e ad acquistare una tal quale stabilità; si principia ad avere un certo legame col luogo che si abita, e colle cose che si posseggono. La vita errante si fa men avvertire, le popolazioni si adagiano su di un territorio, e le relazioni fra gli uomini non sono più così momentanee e violenti come per lo innanzi. I capi delle invasioni cominciano a rendere le loro dominazioni permanenti, ed ereditarie nelle loro famiglie; e così spunta il primo albore del feudal reggimento. Il quale bene si conosce quanto fosse stato efficace per istabilire i vincoli di famiglia, e ricongiungere

stabilmente sopra un determinato luogo varie famiglie; e quindi ancora l'idea di proprietà si fè innanzi, e una certa importanza venne acquistando. Questo novello sistema di ordine politico introdotto in quella miseranda barbarie di tempi, generò relazioni pubbliche particolari tra il feudatario, e gli abitanti del feudo, e relazioni più universali col potere centrale, sia col Signore diretto, sia coll' assemblea de' feudatari. E in questa età di disgregazione di ogni elemento socievole il sistema feudale ben puossi considerare, come il primo passo che l' uomo fece verso un ordine di cose civili, il quale ben presto si propagò da per ogni dove, ed in poco d'ora divenne un fatto universale in Europa. E le istituzioni amministrative, comechè già principiate anch'esse a farsi sentire nei tempi del maggior potere feudale, non ebbero effettivo progresso; dappoichè la feudalità non produsse veramente un ordine stabile di ben composta società, ed una fondata libertà civile, da potersi scorgere quel che poco appresso accadde, le relazioni cioè fra lo stato, e i cittadini.

L' uomo è un essere essenzialmente capace di perfezione. Dopo un lungo corso di barbarie si cominciano a concepire pensieri più complessi, si dispiega una natural tendenza alle idee universarli, queste stesse si

vogliono adattare alle svariate bisogne della società, e divenute col processo del tempo alquanto comuni, si hanno un necessario impulso sulle azioni umane. La cresciuta attività cittadina al XII secolo, il bisogno di maggior sicurezza, e le memorie de' municipii di Roma svilupparon il principio di associazione comunale; e nei tempi che successero questo principio insensibilmente divenne assai potente, per contrariare l' eccessiva forza del feudalismo, e per riunire pur una volta gli abitanti dei Comuni al centro dello Stato. Allora veramente le relazioni fra i cittadini e la nazione, costituenti l' idea vera della civiltà ebbero effetto. E questo stesso elemento di social perfezione di rimbalzo influì su quella dell' individuo, il quale da allora in poi meglio sentì, e si persuase del pregio della sua personal dignità. È così man mano le idee degli uomini si veggono dilatate da una maggior spiegazione dell' ordine obbiettivo delle cose; ed i bisogni stessi, facendosi più universali, non potevano perciò trovar satisfazione soltanto in società isolate, e locali. E per una forza naturale, ed istintiva si cercò collegare insieme tutte le istituzioni di quei tempi per costituire una società generale, o sia per comporre degli uomini, e delle associazioni esistenti una società uni-

ca, e nazionale avente un Governo centrale. E questo stabilimento delle società nazionali in Europa dovea di necessità trarre seco un altro, e più ampio progresso delle relazioni internazionali. Fino a che il feudalismo aveva quasi solo diretto il movimento di tutte le cose, e non esistevan che società meramente locali, la scienza dei dritti, e dei doveri fra nazione e nazione non poteva veramente formarsi. Il pricipio nazionale perciò fu il principio vero dello avvicinamento dei popoli, e dell' armonia del mondo, e l' origine di tutt' i beni, che il commercio doveva arrecare al genere umano. E in questo le istituzioni amministrative novella forma debbono cominciare anche esse ad avere, e più grandi, e svariati obbietti risguardare. Intanto la civiltà vera a gran passi si sviluppa, fondata non già sulle basi isolate, e poco durature della civiltà dei popoli antichi, ma in vece sulle basi eterne della perfezione intellettuale e morale dell'uomo, e sul progresso della società.

La Religione Cattolica, edifizio sublime innalzato da Dio stesso, nell'atto che ci rivela i dogmi più augusti, i soli consentanei alla natura dell' Essere Supremo, e alla ragione dell' uomo, prescrive cotali e sì sublimi doveri di morale da doverne la mente, e la volontà umana esser sospinta ad un

grado superiore di grandezza. Questa Religione promuovendo i principii dell'affezione vera fra gli uomini, e rendendoli tutti eguali, forma il più certo principio della libertà civile, e dell'ordine sociale in tutt' i tempi, ed in tutt' i luoghi. Lo studio delle leggi di Roma assai sospinse la civiltà, ed il miglioramento della giustizia, quando specialmente la caligine de' tempi, rendeva malagevole dar riforma, e forza al giudizio degli uomini, e dirigerli al conoscimento delle scienze politiche, e morali. Grandi novità avvengono nel mondo, la presa di Costantinopoli portò in Europa il sapere della Grecia antica, un nuovo mondo si ritrova per Colombo, e l' invenzione della stampa rende facili le comunicazioni infra gli uomini, ed avvicina gli spiriti. Risorge in Italia per Macchiavelli lo studio della politica, e nasce il giureconsulto delle genti Ugon Grozio, per fermare un dritto pubblico fra le nazioni; e così per opera dei grandi uomini le scienze progrediscono, e i diversi rapporti sociali maggiormente si sviluppano. Bacone stabilì il gran principio che la filosofia debba consistere solo nella notomia della natura, partì tutte le scienze, e si elevò a legislatore di esse. Lock crea la ideologia, e profonde idee nella scienza del pubblico diritto dichiara. Nella nostra Na-

poli sorge il gran Vico creatore della scienza della storia, scienza nuova ed originale, che tanto lume ha recato a tutte le branche del sapere; e meditando sulla forza de'principii di essa, assai più innanzi dovrà sospingere la scienza delle leggi, e precipuamente quella parte di esse, che riguarda l'amministrazione pubblica.

Le società odierne, dopo un lungo corso di quindici secoli, sono giunte ad uno stato di effettiva maturità, nascente dalla felice unione di tutti gli elementi della civiltà, senza che l'uno escluda gli altri: ragion vera ed unica, perchè la civiltà moderna è, e sarà generale, e ognor progressiva. Le relazioni fra i cittadini e lo stato, divenute da più tempo, per effetto dello sviluppo dell'individuo, e della società, assai ampie, e svariate, la legislazione amministrativa, diretta a regolare simili relazioni, necessariamente dovea ancor essa un'importanza assai maggiore acquistare. Ed ecco come dal corso stesso delle cose, vien generata la pubblica amministrazione, per riunire, e governare gli svariati rapporti del cittadino con lo Stato, e dirigere le facoltà dell'uomo al pubblico vantaggio. Le leggi amministrative nelle attuali condizioni sociali risguardano la universalità della nazione, e quindi un interesse unico ed indivisibile qual' è quello

dello Stato, che come una persona sola vuolsi tenere. Nei tempi della vera civiltà l'ordinamento di uno Stato non puossi dir perfetto, se non quando tutte le minori società come le municipali, e le provinciali sieno in guisa tale composte, da potersi compiutamente sviluppare, a seconda de' proprî bisogni, procedendo mai sempre di accordo con la società generale. Ond' è che oggidì fa mestieri di una istituzione sola, per congiungere con principii uniformi le relazioni del cittadino col Comune, e collo Stato, ed accordare gl' interessi comunali e provinciali con quelli più generali della nazione. E poichè le dottrine allora veramente cominciano quando cominciano le *materie*, così le leggi amministrative, e quelle sul contenzioso dell' amministrazione, che ne formano integral parte, concernendo direttamente la società, non poteano nascere, ed avere effettivo progresso, innanzi che le nazioni nella civiltà non si avanzassero.

Le leggi della pubblica amministrazione tendono a grandi, e svariati obbietti, proponendosì di tutelare gl'interessi della civile compagnia; e quelle son buone leggi amministrative, le quali fanno progredire i popoli nella civiltà, e nelle ricchezze, e le condizioni sociali immegliaro. Per queste leggi si acquistano i mezzi necessari al Governo, per

ottenere il gran fine della società: si riuniscono cioè, le forze individuali, per destinarle all' uso dei bisogni svariati dello Stato. Per le stesse provvedesi allo stabilimento ed alla riscossione de' pubblici tributi, alla formazione della forza pubblica, ed alla conservazione e sicurezza dello Stato, per impedire che non sia alterato dallo sregolamento delle private passioni. Per le leggi amministrative si soccorre all' agricoltura, e alle arti, ed al commercio, non che alle proprietà pubbliche, e a tutte le opere di comune utilità. Si ottiene anche per le stesse la perfezione morale della società, incessantemente pigliando cura della pubblica istruzione, e del Culto, e dirigendo le opinioni, e le individuali tendenze degli uomini alla prosperità dello stato. E la beneficenza pubblica e la polizia civile formano anch' esse obbietto della legislazione amministrativa.

Alcuni degli affari privati costituiscono del pari obbietto delle leggi amministrative, poichè dovendo la società compiere le forze individuali, l' amministrazione non potrebbe isdegnare di occuparsi di tutte quelle cose, che il privato da se solo non conseguirebbe. E perciò le leggi amministrative, provvedendo alla tenuta degli atti dello stato civile, si fanno a tutelare lo stato ad ogni in-

dividuo. Lo stabilimento degli archivi che certo torna utile anche a' privati, insieme con l' amministrazione del registro, diretta ad assicurare le date degli atti, e quella degli uffizi delle ipoteche, entra anche nella sfera di questa branca della legislazione.

Tutte le umane conoscenze avendo fra loro un legame, le scienze si giovano a vicenda le une delle altre, e quelle che risguardano gli stessi obbietti sono talmente connesse fra loro, che non si possono disgiungere. La scienza della pubblica amministrazione riflette l'uomo, la società, e la proprietà, e però vuolsi conoscere l' uomo qual' è, secondo la sua natura, e le sue vere inclinazioni; la società come stato naturale e necessario per la esistenza, e la perfezione umana; e la proprietà come indispensabile per la ricchezza pubblica. Adunque la filosofia, o sia lo studio dell' uomo, la politica, e la economia pubblica sono tre scienze che hanno un legame intimo, e necessario con quella dell'amministrazione. Questa scienza stretti rapporti ha pure col dritto privato, per modo che nessun progresso vero può aversi nelle istituzioni amministrative, senza che ad un ora le leggi private si riformino. Le leggi che la Francia alla fine del XVIII secolo, e nel cominciamento del secolo XIX diede a' suoi popoli, debbo-

no meritar sempre l'ammirazione del mondo, perchè composte sopra un sistema generale di riforma. Non solo si stabilirono nuove istituzioni amministrative conformi alla civiltà, ma anche le leggi civili operarono cose novelle, e queste due branche di legislazione si fondarono con uniformità di disegno. Le leggi che abolivano le servitù feudali dei terreni, che stabilivano un sistema successorio sulla eguaglianza, ed altre somiglianti, cambiarono interamente due grandi elementi sociali, la proprietà, e la famiglia. E tutte così fatte leggi private erano d'accordo con le novelle istituzioni amministrative della Francia.

Il miglior metodo d'insegnamento di una scienza è quello che nasce dall'indole del suo suggetto. Onde la scienza del dritto amministrativo vuolsi insegnare, avendo costantemente in mira la natura dell'uomo e della società, e le relazioni necessarie che uniscono il cittadino allo stato. Ma le leggi dell'amministrazione, al pari di ogni altra parte della legislazione, non pure hanno i loro principii assoluti, ma debbono grandemente modificarsi a seconda del grado diverso d'incivilimento di un popolo, della forma di Governo, della estensione, e della fertilità del terreno, del clima, e di altre condizioni locali. Perciò l'insegnamento del drit-

to amministrativo bisogna non solamente fondare su i principii assoluti della scienza, ma ancora sopra quelli che derivano dalle speciali bisogne; dando pure spiegazione della parte positiva nascente dal testo delle leggi che imperano.

Il dritto amministrativo del Regno delle due Sicilie egli è vero, che si trova stabilito sopra elementi di luminosa ragione, ma di ben altri miglioramenti ha bisogno, e sopratutto debbesi porre di accordo con le condizioni speciali del paese. E se per certo molto rileva, che la nazione si abbia una amministrazione pubblica fondata sulla universal giustizia, e sul civil progresso, conviene risalire ai veri principii della scienza del dritto amministrativo, per quivi attignere norme sicure di libertà civile, e di ordine sociale. Non si potrebbe perciò lodare quanto basti l'ottimo Principe Regnante, che afferrando con vigil occhio i veri e non astratti bisogni del tempo, ha istituite due cattedre, l'una di dritto amministrativo, e l'altra di economia politica e statistica per gli alunni del Ministero delle Finanze, e di ogni altra amministrazione finanziera. Le quali due scuole, la seconda non nuova nel nostro paese, anzi antica, l'altra recentissima e prima in Italia, applicate poi specialmente alla istruzione di quella parte

della gioventù, ch'è chiamata ad occupare cariche finanziere, ben è da augurare che cadendo queste in persone ognor più esperte, si abbia lo stato come vantaggiarsi nelle cose di finanza dell' opera di giovani felicemente allevati nelle fecondissime teoriche della ragione amministrativa e della economia politica.

E quì nell' esordire del mio insegnamento del dritto amministrativo, assai mi gode l'animo in ripensando insiem con tutti quelli che mi daran l' onore di farsi a me compagni nella coltura di questi ben augurati studi, come nelle immegliate condizioni di tempi in che viviamo si renda più agevole il progresso di tale facoltà, la quale assai più che le altre scienze sociali, ha accusato finora il bisogno di essere stabilita sopra più solidi fondamenti. E pertanto bene speriamo che nell'incremento di questa giovane disciplina, pur ne acquisti la civil comunanza un altro non dubbio elemento di durabile prosperità e di migliore avvenire.

LEZIONE PRIMA

ARGOMENTO DELLA LEZIONE

Necessità di un Governo Civile nello stato sociale—Origine e natura de' poteri del Governo — Questi poteri non sono alienabili, e nè possono andar soggetti a qualsiesi prescrizione—Esposizione delle opinioni di molti Pubblicisti intorno alla non alienabilità ed alla imprescrittibilità de' poteri del Governo — Partizione di questi poteri in potere legislativo ed esecutivo, e confutazione delle altre partizioni fatte da' Publicisti, e precipuamente di quelle di Lock e di Montesquieu — Le leggi dello stato si distinguono in leggi internazionali, in leggi amministrative ed in leggi private, e si espone la indole propria di ciascuna di esse—Le materie formanti obbietto di un dato ordine di leggi non debbono esser trattate con leggi di un ordine diverso — Idee intorno alla difficoltà di ridurre a Codice il diritto amministrativo — La diversa distribuzione de' poteri dello stato determina la forma politica del Governo — Le leggi internazionali sono eseguite direttamente ed immediatamente dal Re, esponendosi le ragioni per le quali non può commettersi la esecuzione di esse ad autorità inferiori—Esposizione dell'attuale ordinamento del potere giudiziario destinato a porre in applicazione le leggi private.

Non accade punto muover dubbio alcuno, che il fine delle civili società di conservare l'uomo e procacciargli il suo possibile perfezionamento non possa al certo aggiungersi, senza un potere superiore a tutte quante le forze private, che riunisca le differenti propensioni degli uomini nel civile consorzio ragunati. E di vero la limitazione della umana intelligenza, gli svariati e mutabili desiderî e personali bisogni, e la pochezza delle forze individuali, rendono asso-

lutamente impossibile di ottenere la unità di mire, interessi ed azioni onde poi emerge nel corpo sociale la unità d' intendimento e volontà. E sì fatte discordanze che negli uomini vanno osservate, maggiori e più gravi addivengono, a misura che le facoltà dello spirito umano acquistano novello aumento, e i mezzi di conservazione più ampi sono ed estesi. E però necessaria cosa è nello stato sociale un potere supremo, il quale appresti lumi allo intelletto, e stimoli alla volontà, in una guisa unica, generale e duratura, a norma dell'universale ordinamento delle civili società.

E ora agevol cosa riesce disaminar la natura vera de' poteri del Governo, ove pongasi mente al fine di esso, che sta nel conseguimento del vantaggio comune, difforme da quello che è proprio e speciale ad ogni uomo isolatamente riguardato. Tenuto sì fatto pubblico interesse, come fine del Governo civile, risulta la necessità di un sistema di mezzi e di azioni per aggiungervi, e per avere la unità di mire, interessi e azioni. Imperocchè i diritti all' uomo individualmente propri sono gli attributi che dall' ordine morale di ragione gli provengono, i quali determinando la distinzione numerica degli esseri umani, sono i mezzi soli, da pervenire al proprio fine. Ma i poteri del Governo una indole del tutto diversa si hanno, avvegnachè le azioni di un membro soltanto della società, sono al certo diverse da quelle di tutto l' aggregato socievole, operante per direzione di un principio unico e generale. Impossibil cosa adunque sarebbe trarre il fondamento e l' origine dei poteri dello stato

dalla riunione de' diritti de' privati; e però il potere di far leggi, e quello di eseguirle tolgono origine dal fine della società civile, indiritto alla conservazione e al perfezionamento del genere umano.

I poteri del Governo qualunque ne fosse la forma politica, sono essenzialmente inseparabili dal medesimo, per modo che se ne rende assurda la esistenza non sì tosto voglia concepirsi qualsiasi indipendente concessione fatta ad un privato. Dappoichè, essendo questi poteri i mezzi, per i quali si ottiene il fine della società, ove mai avesse luogo uno smembramento di essi a favore di singole private persone, il Governo diverrebbe insufficiente ad agire e sostenersi per aggiugnere il fine della sua istituzione.

E ora fermato il principio di essere non alienabili i poteri del Governo, agevole è ad intendere come essi sieno imprescrittibili, poichè tutte le cose, che per loro natura non possono essere alienate, e nè formar obbietto di privato dominio, non possono essere prescritte. La prescrizione può valere fra una nazione ed un altra e si fonda per i principî del diritto delle genti su l'abbandono presunto, che uno stato fa di un suo possesso, bene potendo valere anche per i privati dominî. Ma i poteri del Governo per esser necessarî al fine stesso della sua istituzione, non possono esser da chicchessia usati nella privata qualità; a differenza delle cose dei privati, e delle nazioni, le quali possono indistintamente a tutte le nazioni, e a tutte le singole persone appartenere (1). I Pubblicisti sono

(1) Veggasi Cristiano Tomasio jurisprud. divin. 2. 10.

andati in diverse sentenze intorno alla inalienabilità dei poteri dello stato. Gaspare Zieglero nell' opera *de jur. majest.*, Bodino *de repub.*, Arnisco *de jur. majest.*, opinarono di non potersi alienare le regalie maggiori, ma sì le minori trasferire (1). Grozio, Puffendorfio e Barbeyrac (2) avvisarono di potersi alienare le regalie nei regni patrimoniali, ed esserne proibita l' alienazione nei regni usufruttuari. Ma la maggiorità dei Publicisti furono concordi nell'affermare di essere i poteri dello stato di ogni maniera inalienabili. Cujacio, Coccei, Ubero, Einеccio ed altri questo sostennero (3), e nell' antico diritto pubblico del Regno delle due Sicilie è stato sempre fermato il principio della inalienabilità delle regalie per la Costituzione *Scire Volumus* da Re Ruggiero statuita.

I poteri del Governo in due specie possono andar partiti, in poter legislativo, e in potere esecutivo. Il primo comprende la potestà di far nuove leggi, di correggere quelle già esistenti e di abrogarle. Il secondo è diretto a porre in esecuzione le leggi già fatte applicandole a' casi singolari. Or procedendo all' esame dell' indole vera del potere esecutivo, agevolmente si scorge andar esso diviso in tre branche diverse. La

---

(1) Veggasi Zieglero de jur. maj. lib. 1. cap. 3, Bodino de repub. lib. 1 cap. 10, Arnisco de jur. majest. lib. 2 cap. 1.

(2) Veggasi Grozio de jur. bel. et pac. lib. 1 cap. 3., Puffend. de jur. nat. et gent. lib. 7 cap. 6.

(3) Cujacio al cap. 33 de jurejur., Coccei nel commento a Grozio de jur. bel. et pac. lib. 1 cap. 3., Ubero de jur. civit. lib. 1. cap. 3. Einеccio de jur. nat. et gent. lib. 2. cap. 7.

prima è quella concernente le cose regolate dal diritto delle genti, che risguardano la sicurezza esterna dello stato e le relazioni con gli altri stati, e però questa parte di potere governativo si versa nella esecuzione delle leggi pubbliche internazionali. La seconda si fa a porre in atto e ad applicare il diritto pubblico interno di uno stato, quel diritto cioè detto anche ammistrativo, che tende a regolare i rapporti fra il Governo ed i governati. L' ultima poi è limitata a provvedere alla esecuzione di quell' ordire di leggi, che hanno in mira di regolare le relazioni, che intercedono tra le singole persone, le quali costituiscono il diritto privato.

Gli scrittori sulla scienza del diritto pubblico e sopra altre materie hanno in vario modo partiti i poteri del Governo. Tucidide stabilì i pubblici poteri in tre cose cioè nelle leggi, nei giudizii e nei magistrati. Aristotile parimente in tre parti li divise, cioè nelle consultazioni sulle cose comuni, nella elezione dei magistrati e nei giudizii; e Dionizii d'Alicarnasso li accrebbe a quattro, cioè nel diritto di far le leggi, in quello di creare i magistrati, di far la guerra o stringere la pace, e nei giudizi. Grozio opinò potersi il governo dello stato o direttamente fare o per mezzo di altrui, come per magistrati ambasciadori ed altrettali. E governandosi direttamente gli atti che si eseguono possono riferirsi a cose generali, ovvero particolari; quelli del primo genere consistono nella formazione delle leggi, gli altri ri-

---

(1) Veggasi Grozio de iur. bel. et pac. lib. 1. cap. §. 6.

sguardano cose o direttamente pubbliche, come la guerra, la pace, l'imposizione dei tributi; o private ma indiritte al pubblico bene, quali la decisione delle controversie fra i privati, che dall'autorità pubblica sono rendute.

Giovanni Lock nella sua opera sul Governo civile, partì i poteri dello stato, in legislativo, esecutivo e federativo. Quest'ultimo fa consistere in tutti quelli atti, che concernono le relazioni di una nazione colle altre. Ma è da porsi mente che questa parte del potere governativo, rientra nell'esecutivo, avvegnachè dovendosi le leggi degli stati in più branche partire, il potere di porle in esecuzione in molte parte dividesi, e però la esecuzione delle leggi internazionali non costituisce già una specie determinata di potere, ma sì una parte del potere esecutivo.

Montesquieu nel suo spirito delle leggi divisò esser tre poteri nello stato, cioè la potestà legislativa la potestà esecutrice delle cose che dipendono dal diritto delle genti, e la potestà esecutrice di quelle che dipendono dal diritto civile. Per la prima egli dice, il Sovrano, o il magistrato, fa le leggi, e corregge o annulla quelle già fatte; per la seconda fa la pace e la guerra, spedisce o riceve ambascerie, stabilisce la sicurezza, previene le invasioni; e per l'altra punisce i reati, e giudica le controversie fra i privati. Quest'ultimo potere appella potere di giudicare, il secondo potere esecutivo dello stato.

Primamente è ad osservare essere, giusta i principii del diritto pubblico, erronea la teorica, quale l'annunzia Montesquieu, perocchè non

è già che in ogni stato esistono tre poteri distinti, ma in vece questi poteri si distinguono nel Governo unicamente per gli obbietti su dei quali si manifesta. In questa partizione poi vedesi manifestamente omessa la facoltà di eseguire le leggi pubbliche interne dello stato, avvegnachè tutta la potestà esecutrice si riguarda limitatamente o per le cose che dipendono dal dritto delle genti, ovvero per quelle che dipendono dal dritto civile. La potestà inoltre di giudicare non può reputarsi come distinta dalla esecutiva, essendo nella semplice applicazione delle leggi dirette a regolare le relazioni fra i privati. Nè può dirsi che essendo il potere giudiziario presso le nazioni incivilite, indipendente nei suoi giudizii, allorchè esercita il suo ufficio, costituisca un potere speciale, avvegnachè questa sua indipendenza non può far che la natura vera delle cose abbia ad essere alterata.

Le leggi del Governo civile in varie specie possono andar partite, a seconda delle parti diverse dell'ordine sociale che esse tendono a moderare. La legge che regola l'ordine universale del mondo è una cioè la volontà di Dio, che ne comanda la conservazione. *Ratio ac voluntas Dei ordinem naturalem servari jubens perturbari vetans* come insegna S. Agostino. La legge che regola la società è la stessa di quella che regola l'uomo individualmente; ma dovendo la legge conservare gli esseri, deve uniformarsi alla natura dei medesimi, e però applicata all' uomo chiamasi legge morale, ed applicata alla società prende un indole diversa. Le società civili, necessarie alla conservazione ed al perfezionamento del gene-

re umano, costituiscono le persone morali aventi tutt'i dritti e doveri dell'uomo. Ma diversa essendo l'origine e la natura della persona morale da quella della persona fisica, quantunque la legge dell'uomo fosse la stessa di quella della società, pure a cagione dell'indole difforme delle cose, diverse queste leggi si rendono.

Prima fra le leggi di uno stato son quelle addimandate fondamentali, le quali determinano la forma del Governo, e regolano ogni altra cosa risguardante lo stabilimento dello stato, come a dire la successione dei Principi al Regno. E poichè tutto il genere umano forma una grande società, partita in varie nazioni, aventi ognuna un proprio Governo, ci ha però mestieri di alcune leggi per l'ordinamento delle relazioni differenti che fra esse intercedono. E queste relazioni son regolate dal diritto delle genti, ed essendo gli stati indipendenti fra essi, altre norme speciali si stabiliscono per mezzo dei trattati, ovvero per gli usi che reciprocamente si osservano.

Oltre alle relazioni internazionali, altre sono nell'interno di ogni società tra lo stato ed i cittadini, le quali vanno regolate dal diritto amministrativo. Per queste leggi si riuniscono i mezzi necessarî che dal governo si destinano al conseguimento del fine della società; e per esse si provvede a tutti i bisogni suoi non pure materiali, che morali, per le cure che hanno della Religione, della istruzione e della educazione pubblica.

Il privato ha necessarie relazioni con gli altri privati, le quali sono unicamente regolate dalle

leggi civili. Or la garentia del diritto di proprietà è il fine di questa branca di leggi, che si occupano delle persone, dei beni e delle diverse modificazioni del dominio e dei modi differenti coi quali si acquista la proprietà. La celerità necessaria alle operazioni del commercio, richiedeva norme alquanto disformi, da quelle per gli affari civili, e però gli atti commerciali formano oggetto di un' altra parte della privata legislazione. Le leggi penali poi meritamente si appellano la sanzione di tutte leggi dello stato, avvegnachè tendono a punire le violazioni commesse per avventura a qualsiesi ordine di leggi. Non però di meno nella sfera delle leggi private debbono anche essere allogate, perocchè a differenza di quelle di polizia che tendendo ad un fine generale qual' è la prevenzione dei reati, formano parte del diritto pubblico, le leggi penali per l' opposito non si propongono direttamente altro fine, che la punizione del reo, la qual cosa è tutta individuale e di privata ragione.

È qui cade in acconcio il fermare che le materie formanti l'obbietto di un dato ordine di leggi non debbono essere trattate con leggi diverse. Stando la legge in quel rapporto fra più cose per effetto del quale, l' una rendesi causa determinante delle operazioni dell'altra, a seconda della diversità delle cose e dei rapporti, debbesi applicare una specie diversa di leggi. Ma grave errore sarebbe applicare alle materie da essere regolate dal diritto delle genti, i principii proprii del diritto pubblico interno dello stato, e parimente in gravi assurdi si anderebbe, ove

si volessero seguire le regole del diritto civile in affari da regolarsi col diritto delle genti, chè le bisogne internazionali affatto diverse sono da quelle dei privati (1), nè meno si può alle materie proprie del diritto civile applicare le disposizioni del diritto amministrativo. Imperciocchè s'egli non è a dubitare che per le leggi civili assicurasi ad ognuno il diritto di proprietà, le leggi amministrative mirando a promuovere e stabilire il bene generale dello stato, assai è aperto di non potersi seguire queste leggi negli affari da essere decisi con quelle relative alla proprietà. Il dominio è sacro per tutti, sia che si abbia dallo stato, o dai privati, e le leggi allo stesso modo ed indistintamente lo tutelano a tutti, e però in una quistione di mera proprietà patrimoniale dello stato, conviene applicare le norme del dritto civile, e non già quelle del diritto amministrativo. Da ultimo vuolsi con ogni accorgimento cansar l'errore in che soventi s'incorre di decidere con le leggi civili quegli affari che debbono andar decisi coi principii del diritto amministrativo. Epperò l'uso delle cose dichiarate pertinenze al pubblico demanio dovendo essere generale e comune a tutti, le controversie che su di esse possono sorgere, debbono essere diffinite non colle leggi civili, ma bene con le amministrative, le quali tutelano le cose destinate all'uso generale della società. Così un privato, che allegando un lungo possesso, volesse per la prescrizione assicurarsi la proprietà

(1) Veggasi Montesquieu spirito delle leggi vol. 3 della edizione di Napoli pag. 157.

di un fiume navigabile, non potrebbe al certo sostenere il suo diritto. Dappoichè appartenendo il fiume al pubblico demanio, nè potendo mai essere obbietto di privata proprietà, non può esser soggetto alla prescrizione, e conseguentemente si fa chiaro come queste materie non possano esser diffinite con le norme delle leggi che regolano il dominio dei privati. E del pari una quistione che potesse sorgere nel riscuotersi una imposizione pubblica, dovrebbe esser disaminata con le leggi finanziere, le quali provveggono allo stabilimento, alla distribuzione ed alla riscossione dei tributi, e non già con le leggi civili, che un fine del tutto diverso si propongono.

Molto è stato dibattito se il diritto amministrativo possa ridursi a tale forma scientifica, da dargli la unità di un Codice. Non può porsi in dubbio che una legislazione codificata annunzia già il pieno sviluppo della intelligenza di uno stato, giacchè è nel corso ideologico della nostra mente che le idee singolari sono le prime a destarsi, e le universali non rappresentando propriamente obbietti di fatto esistenti nell' ordine della natura, non sono che lo effetto dell' astrazione, che suppone maggiore forza d' intelletto e più ampie conoscenze. Le leggi quanto alla loro esterna manifestazione, ne' primi tempi del mondo sono state consuetudinarie, e col progresso del tempo sonosi recate a scrittura, e soltanto nell' epoche di stabilita civiltà si sono codificate. Il diritto privato del Regno delle due Sicilie e quello della Francia già da più tempo trovasi ridotto alla forma di Codice,

e non può negarsi che grandemente questa branca della legislazione ha guadagnato, rendendosi assai meglio fatti aperti nelle umane istituzioni i principii assoluti della giustizia naturale. Il diritto amministrativo in generale ha le sue prime e fondamentali basi sull'ordine eterno ed immutabile del diritto naturale, perocchè tendendo a regolare i diversi rapporti sociali esistenti fra il governo ed i governati, Iddio ha provveduto *ab eterno* con le sue leggi alla conservazione ed al mantenimento della società e del Governo civile istituzioni necessarie e naturali al genere umano, e quindi il diritto amministrativo non pure ne' suoi principii assoluti e generali potrebbe essere nella sua manifestazione ridotto in iscritto, com' è appo noi, ma puranco si potrebbe compilare in Codice. Ma poichè i bisogni della società sono assai molto svariati e mutabili, così spesse volte debbonsi modificare le disposizioni delle leggi amministrative destinate a regolarli, e però mal si potrebbe tutto il dritto amministrativo di uno Stato recare a tale unità, da manifestarlo sotto la forma di Codice. Le leggi amministrative debbono dirigere e dar temperamento a'diversi bisogni sociali, e secondo che questi patiscono mutamento, le leggi debbono modificarsi, e quindi la idea di un Codice compiuto amministrativo non può recarsi ad atto nè anche ne' tempi della maggiore civiltà di uno Stato.

La diversa distribuzione dei poteri dello stato determina la forma politica del governo. Nelle monarchie assolute tutt' i poteri sono collocati nella persona del Re, e però il potere legisla-

tivo e il potere esecutivo in lui sono riunite. Nelle monarchie costituzionali il potere legislativo siede nel Re e nel parlamento nazionale; e l'esecutivo nel solo Capo dello stato. Il potere esecutivo, secondo che di sopra è discorso in più branche va diviso secondo, l'indole delle leggi da porsi in atto, e poichè alcune tendono a regolare le relazioni internazionali, altre quelle tra il Governo ed i governati ed altre infine fra' soli privati; il potere esecutivo va diviso in tre parti diverse.

La potestà esecutiva delle leggi che costituiscono il diritto delle genti, sia naturale ovvero pattizio o consuetudinario, è sempre esercitata direttamente dal Re, nè ci ha di alcuna autorità inferiore cui sia commessa, tranne il Ministero degli affari esteri e gli agenti diplomatici presso le Corti straniere. Le nazioni sono fra loro in uno stato naturale, e gli stessi diritti che competono all'uomo isolatamente considerato, pure ad esse si appartengono e però son tenute a servare gli stessi doveri di giustizia e di umanità. Ma oltre al diritto delle genti naturale, avvi pure il volontario, che pattizio è o consuetudinario, e perchè gli stati sono indipendenti fra essi, e nessuna superiorità pertiene agli uni sopra gli altri il diritto delle genti volontario si stabilisce per mezzo dei trattati e degli usi che si osservano.

Quindi è manifesto che, niun Governo avendo impero su di un altro, l'esecuzione delle leggi internazionali non si possa ad alcuna inferiore autorità confidare. Le nazioni giova il ripeterlo costituiscono persone morali aventi tutte uguali

diritti, e però i trattati fra loro han meno l'indole di leggi che quella di contratti. Nel porre in atto i precetti del diritto delle genti naturale, ed anche del pattizio e del consuetudinario, non si esercita un'autorità governativa, come avviene nell'esecuzione delle leggi che regolano le relazioni interne della società, ma in vece si compiono i doveri necessarii, che dall'ordine generale delle cose risultano verso persone morali aventi uguali diritti. E appunto per gli affari che dipendono dall'esecuzione di quest'ordine di leggi è nel nostro regno ed in tutti gli stati civili il Ministero degli affari esteri, oltre agli agenti diplomatici presso le nazioni straniere.

L'esecuzione delle leggi che provveggono a regolare le private relazioni è commessa alle autorità dell'ordine giudiziario. Per la legge organica dell'ordine giudiziario dei 29 maggio 1817 e per l'altra legge dei 7 giugno 1819 furono stabilite tutte le autorità e tutti i collegi per la esecuzione di esse leggi nel regno delle due Sicilie. In ogni circondario è un magistrato detto giudice di circondario al quale è commessa la giurisdizione di giudicare in materia civile sino a ducati trecento, ed in ogni Comune è un conciliatore, che inappellabilmente pronunzia sino a ducati sei, essendo incaricato anche per le conciliazioni.

Ci ha poi i tribunali Civili, i quali giudicano delle cause in primo esame e le Gran Corti Civili in grado di appello. Il sistema degli appelli, grandemente utile per assicurare la giustizia, dovuto al diritto Canonico ed alle leggi di Roma è fondamentalmente statuito nell'attuale

ordinamento giudiziario. Sono anche in alcune provincie i tribunali di commercio, nella giurisdizione dei quali entrano tutti gli affari dipendenti da atti di commercio sia di terra sia di mare. Le Gran Corte Criminali poi giudicano in primo ed ultimo esame su tutte le cause di alto criminale col numero di sei voti, ritenendosi, ove siavi parità, l'opinione più favorevole al reo. Meritamente non ha luogo il sistema degli appelli nelle materie criminali, avvegnachè, la decisione di queste cause fondandosi unicamente sul criterio morale e sulla convinzione dei giudicanti, nè potendo però il collegio superiore censurare quel sì fatto giudizio del primo collegio, l'appello non può in questo aver luogo.

Ancora secondo le leggi del Regno sono due Corti Supreme di giustizia l'una residente in Napoli e l'altra in Palermo, alle quali vanno sommesse le sentenze e le decisioni di tutti i collegi dell'ordine giudiziario. La giurisdizione della Corte Suprema non si versa sullo esame dei fatti ma in vece sulla applicazione delle leggi e sull'osservanza delle forme. Nè quando annulla un atto del potere giudiziario, può riformarlo di sua autorità, ma solo ad un altro collegio rinviane la disamina. È qui da soggiugnere che il giudizio renduto della Corte Suprema, non costituisca un grado novello di giurisdizione, chè essa non pronunzia tra le parti; ma solo tendendo a regolare l'applicazione delle leggi, giudica delle decisioni, a fine di esaminar la legalità e il rito degli atti dell'ordine giudiziario.

LEZIONE II.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE

Le leggi amministrative sono eseguite supremamente dal Re, perchè tendono ad un fine unico ed indivisibile, qual'è la conservazione ed il perfezionamento della società. Per la esecuzione di esse leggi sono stabiliti gli agenti e non già i collegii, e soltanto sono circordati questi agenti da collegi consultivi. I Ministri di stato sono i supremi agenti dell'amministrazione, e tutti gli uffiziali inferiori sono collocati alla dipendenza dei medesimi, e gli affari riservati alla risoluzione Sovrana sono proposti a S. M. dai Ministri. La partizione dei Ministeri è diversa secondo il grado d'incivilimento di uno stato. Per le antiche leggi del regno erano stabilite cinque Reali Segreterie. Divisione dei Ministeri di Stato secondo le leggi vigenti. Indole della istituzione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed esposizione delle attribuzioni di questo supremo posto dello stato. Natura del Consiglio dei Ministri e del Consiglio ordinario di Stato, e trattazione delle diverse funzioni di questi alti Consessi — Esposizione delle diverse Amministrazioni generali collocate alla dipendenza de' Ministeri di Stato, per reggere immediatamente le varie branche dell'Amministrazione.

Le leggi della pubblica amministrazione, che formano in gran parte il diritto pubblico interno dello stato, avendo per obbietto di regolare le relazioni che intercedono fra il Governo ed i governati, e non quelle dei privati fra essi, risguardano l'interesse pubblico della società non già gl'interessi meramente privati. Allorchè l'uomo comincia ad avere il libero esercizio delle sue facoltà, le leggi vengono a moderarlo in accordamento di tutte le relazioni sociali, e le leggi amministrative regolano l'uso delle facoltà dell'uomo considerate come interessanti il pub-

blico bene. La necessità del vivere sociale forma i vincoli comuni, i quali sono garentiti da queste leggi, e l'interesse comune sta in tutto ciò che si riferisce all' uomo come membro dello stato, e non già come individuo nella famiglia. Perchè si possa di ciò formare il vero concetto l'interesse sociale vuolsi astrarre dal privato. E per aggiugnere questo fine del pubblico vantaggio, necessaria cosa è avere unità di mire d'interessi e di azioni.

Or se le leggi dell'amministrazione si propongono ad obbietto l'universalità dello stato, non occupandosi che degl' interessi generali, l'alta esecuzione di esse debb'esser fatta dal Capo supremo dello stato, non si potendo interamente commettere ad autorità inferiori, come per l'esecuzione delle leggi private viene statuito in tutte le nazioni civili. Le leggi civili risguardano interessi distinti perchè garentiscono i diritti delle private persone, e l'uno individuo è diverso dall' altro, e però può commettersene l'esecuzione ad autorità e collegi diversi, non essendo necessaria una unità perfetta di vedute, nel porre in atto i precetti di esse.

Le leggi amministrative mirano ad un fine solo, quale è l'interesse del corpo sociale, chè esse naturalmente si dirigono alla società civile e fondano le istituzioni sulle quali questa posa assegnando all' uomo, come membro dello stato il posto che debbe occuparvi. Il fine della società è un solo, la conservazione ed il perfezionamento dell' umanità, ed i mezzi per conseguire questo unico fine, con principii uniformi hanno da mettersi in opera.

È inoltre a porre mente che l'ordinamento di uno stato qualunque, non puossi mai addimandar perfetto, se non quando tutte le minori società, come le provinciali e le comunali, sieno ordinate in guisa da potersi interamente sviluppare, a seconda dei proprii bisogni e con mezzi e con vedute speciali, e simultaneamente messe in accordo fra esse e la società tutta quanta. In opposito non uno stato unitario verrebbe a costituirsi, ma in vece uno stato di comuni e di provincie federate nel seno di una stessa nazione. E quindi si fa aperta la necessità di doversi le leggi amministrative risguardanti la società generale, e le società minori eseguire per modo che tutte procedano al proprio fine, senza che l' una società contro lo scopo dell'altra abbia a fare. Ritenendo adunque il Re la suprema esecuzione delle leggi pubbliche si viene a creare l' unità nazionale, e di tutto il corpo sociale, si forma una persona sola diretta con vedute uniformi e costanti.

Nell' eseguimento delle leggi dell' amministrazione una duplice gerarchia di officiali pubblici è mestieri considerare l' una che, stando dappresso alla persona stessa del Principe, procura la esecuzione di quelle nell'interesse generale della società, l'altra nell' interesse speciale di una determinata parte del territorio dello stato. Le leggi amministrative debbono, con una continua celerità, essere poste in atto, avvegnachè, tendendo a conservare la vita stessa della società, continuo dev' essere il movimento amministrativo ed incessantemente perenne. Qualsiesi ritardo negli atti amministrativi turberebbe l'ordine

dello stato, non si potendo comprendere un ordine sociale qualunque, senza un continuo avvicendamento di operazioni. Oltracciò l'amministrazione esige un'unità perfetta di vedute, poichè risguardando non pure le minori associazioni, ma la società generale altresì, conviene far procedere le parti tutte di questa in accordo fra esse e le società minori, per guisa che niuna alterazione si abbia mai a recare alla economia generale dello stato. A fine che siffatto doppio scopo si possa aggiugnere, è mestieri che nell'ordinamento delle autorità destinate ad eseguire le leggi dell'amministrazione, sieno stabiliti gli agenti e non i collegi, perocchè in opposito con la discussione collegiale sarebbe alterata l'uniformità delle operazioni e la celerità (1) di esse renduta scema.

Ma comechè necessaria cosa fosse lo stabilire gli agenti per l'esecuzione delle leggi amministrative, pure non può porsi in dubbio, che da discussione collegiale rende assai più sicurata la verità, e meglio fatto certo il regolare andamento delle cose. La verità si fonda sulla essenza stessa delle cose, e sempre una è in tutti i tempi ed in tutti i luoghi; e l'errore è effetto della debolezza degli umani giudizi, e però quanto più gli uomini si aiuteranno dello ingegno dell'uno con l'altro, maggiore garentia si avrà pel conoscimento del vero. Quindi è che il più perfetto sistema di amministrazione sta nello stabilimento degli agenti, e nel tempo stes-

(1) Veggasi Manna nella sua opera sul diritto amministrativo parte 1 pag. 109 e seg.

so dei collegi consultivi, perchè più ampie siano e mature le discussioni di alcuni determinati affari, e meglio illuminate le menti delle persone pubbliche. Per tale ordinamento il vantaggio di una discussione collegiale, e quello della celerità e dell'unità dei principii, congiuntamente si otterranno nell' eseguimento delle leggi dell'amministrazione.

I Ministri di Stato, ciascuno nell' orbita del proprio ripartimento sono gli agenti supremi dell'amministrazione. Essi sono gli alti esecutori delle leggi amministrative, e superiormente regolano e dirigono il movimento degli affari. Delle cose che risguardano l'alta amministrazione dello stato, riservate alla risoluzione del Re, i Ministri fanno le proposizioni, sempre che la bisogna lo esige, e ne trasmettono le decisioni. Per mezzo dei Ministri di stato, l'alta amministrazione, riservata al Capo dello stato viene a collegarsi all'amministrazione delegata, commessa agli officiali sottoposti.

La partizione dei Ministeri di stato è diversa secondo i gradi d' incivilimento di una nazione, perocchè nei tempi di poca civiltà i rapporti sociali sono sempre limitati, e precipuamente si circoscrivono a' rapporti municipali, ma sviluppata la società sulla forma nazionale gli affari dell'amministrazione, acquistano, pel corso stesso delle cose, una estensione assai più vasta ed elevata. Si rende perciò nei tempi di progresso sociale necessaria cosa l'aumento degli agenti supremi preposti all'amministrazione dello stato, per poter provvedere alle cresciute bisogne pubbliche. La storia delle istituzioni politiche ed

amministrative delle nazioni, ci fa pienamente certi di questa verità, scorgendo nei tempi andati nei diversi stati di Europa assai limitata la partizione dei Ministeri, ed in seguito progressivamente cresciuta, a seconda del corso e del miglioramento sociale.

Per le leggi di Re Carlo Borbone cinque Segreterie di stato, appresso di noi si vennero stabilendo una per gli affari stranieri, un'altra detta di grazia e giustizia, la terza per gli affari ecclesiastici, la quarta per la guerra e la marina e la quinta per essere preposta all' amministrazione del regio patrimonio. Nei tempi posteriori infino al 1806 questa partizione delle Segreterie di stato fu sempre mantenuta, e soltanto la Segreteria degli affari ecclesiastici si riunì a quella di grazia e giustizia; e per un certo tempo sotto Re Ferdinando IV. ci ebbe luogo un Consiglio di finanza, in luogo di un Segretario di stato per l' azienda.

Per le leggi oggidì vigenti, i Ministeri di stato assai più aumentati sono di numero, e la partizione osservasi fatta a seconda degli obbietti principali dell' amministrazione, ai quali intendono. Per la legge dei 10 gennaio 1817 furon stabiliti diversi Ministeri di stato, e col Decreto dei 2 maggio dello stesso anno se ne determinano le attribuzioni. Con altro Decreto dei 13 settembre 1832 abolito il Ministero della casa reale, le attribuzioni sue forono riunite ad altri Ministeri. Per effetto di un altro Decreto del dì 17 novembre 1847 si accrebbe il numero dei Ministeri di stato stabilendosi in vece del Ministro degli affari interni, un Ministro dell'inter-

ni, un Ministro dei lavori pubblici, un altro per l' agricoltura e pel commercio, e fu promessa la creazione di un altro ministero speciale per la istruzione pubblica, che come indi a poco ebbe effetto. Ora il Ministero di agricoltura e commercio è riunito a quello dell' interno, ed il Ministero delle istruzione pubbliche al Ministero degli affari ecclesiastici.

Le istituzioni di uno stato, non possono essere le stesse in tutt' i tempi, dovendo essere composte a seconda delle diverse esigenze del corpo sociale. Nei tempi del cominciamento della civiltà gli affari pubblici sono assai circoscritti, e però pochi agenti supremi del governo sono bastevoli a regolarli. Ma con lo sviluppo delle facoltà morali ed intellettuali dell' uomo, e col saggio progresso della società grandemente si accrescono i rapporti dello stato coi cittadini, e come abbiamo osservato, sorge la necessità dello stabilimento di un maggior numero di Ministeri di stato. Ma l' aumento di questi supremi agenti verrebbe indubitatamente ad alterare l'unità delle vedute governative, necessaria assai per aggiungere al fine unico ed indivisibile della società civile. Epperò l' istituzione dell' uffizio di Presidente del Consiglio dei Ministri eminentemente ottiene lo scopo che dal necessario aumento dei Ministeri, non abbia a rimanere sminuita nel governo dello stato la uniformità de' principi.

Nè accade far molte parole per mostrare come

---

(1) Veggasi la legge del 10 gennaio 1817 il decreto dei 2 maggio 1817 il decreto dei 13 settembre 1832 ed il decreto dei 17 novembre 1817, ed il decreto di novembre 1849.

questa istituzione si renda più necessaria, secondo che maggior è la civiltà della nazione. Il Presidente dei ministri, sopraintende nel Consiglio dei Ministri all' andamento generale degli affari dei diversi Ministeri, dirigendo ciascuno di essi al fine vero della sua istituzione, spendendo le cure le più intelligenti, perchè gli atti governativi dei ministeri fossero in pieno accordo fra essi, a fine di avere la unità delle vedute, necessaria nelle diverse branche dell'amministrazione dello stato.

Il debito imposto ai ministri di stato di radunarsi a Consiglio, per discutere gli affari più gravi di ciascun ministero, da doversi sottoporre alla Sovrana risoluzione offre il vantaggio di avere una discussione collegiale negli affari dell'amministrazione senza alterarne le vedute nè l'azione. I Consiglieri Ministri di Stato ed i Ministri segretarii di stato radunati a collegio formano il Consiglio ordinario di stato instituito per essere consultato dal Re negli affari del regno. I Ministri debbono riferire nel consiglio tutti gli affari amministrativi che hanno bisogno della Sovrana risoluzione i quali saranno discussi da tutti i componenti di esso, come del pari vi debbono proporre le provviste degli uffici le pensioni e le grazie. I progetti delle leggi debbono essere proposti al Re nel consiglio e discussi da tutti i Ministri, e S. M. può rigettarli, ovvero comandare che fossero rimessi allo esame del Consiglio di stato, o pure approvarli inteso il voto consultivo di tutti i Ministri. Sicchè i Ministri di stato non solo sono i primi organi del governo per l'amministrazione pubblica, ma danno anche un vo-

to consultivo al Re allorchè decreta la legge.

La legge del 4 giugno 1822 che istituisce appo noi il Consiglio ordinario di stato ed il Consiglio dei ministri, determina il metodo delle discussioni in questi supremi Consessi. Ogni componente il consiglio del Re deve manifestare il suo voto, e nel caso di diversità di pareri deve far notare il suo parere nel protocollo e firmarlo. Avvenendo nella discussione dei gravi affari molta diversità di opinioni, S. M. può ordinare che le carte di questi affari fossero esaminate particolarmente da tutti i Ministri per sottomettersi poi a nuova e più matura discussione; ed essendovi qualche parere disforme, deve essere notato nel protocollo e firmato.

Vi è stabilito pel Consiglio un protocollo nel quale si tiene registro di tutte le discussioni, e delle risoluzioni Sovrane; ed in ogni tornata si legge il protocollo della tornata precedente, che viene firmato da tutti i Ministri, i quali debbono render conto a S. M. della esecuzione di tutte le risoluzioni prese. In assenza del Re il Consiglio di Stato è preseduto dal Ministro segretario di Stato destinato a ciò, il quale farà formare il protocollo sotto la sua direzione e dipendenza, sollecitamente farà presenti a S.M. le discussioni del Consiglio per riceverne le Sovrane decisioni le quali debbono essere registrate nel protocollo. Il Presidente del Consiglio dei Ministri, è il Ministro che presiede il Consiglio di Stato in assenza del Re, ed in quel Consiglio si riferiscono, e preparano tutti gli affari che hanno bisogno della Reale risoluzione.

È nelle attribuzioni di ogni Ministro Segreta-

rio di Stato di dare gli ordini necessari per la preparazione degli affari del proprio dipartimento, e per l'esecuzione delle leggi e delle Sovrane risoluzioni. Il Presidente del Consiglio dei Ministri deve dirigere le discussioni dello stesso, e determinare se gli affari discussi hanno bisogno di maggiori chiarimenti prima di proporsi a S. M. dimandando le disposizioni del Re sopra i dubbi i quali potessero impedire la discussione degli affari nel Consiglio dei Ministri.

Il Presidente dei Ministri è l'organo pel quale si comunicano gli ordini Sovrani al Consiglio dei Ministri, e a tutti i componenti di esso, ed ha oggidì tutte le attribuzioni dell'ufficio di segretario di stato ministro concelliere, risguardanti la sottoscrizione il registro la pubblicazione e la conservazione delle leggi e dei decreti; oltracciò comunica le nomine dei Ministri di stato e di tutti coloro che non dipendono da alcun Ministero. Col decreto del 13 settembre 1832 che abolì il ministero della casa reale, si determinò che gli ordini cavellereschi venissero aggregati al ministero della presidenza. Sicchè il ministro presidente del consiglio dei ministri ha per le istituzioni del regno un ministero alla sua dipendenza, per modo che dirige gli affari di esso come ogni altro ministro dirige quelli del proprio ministero. Per l'art. XV della legge dei 4

---

(1) Veggasi la legge dei 4 giugno 1822 relativa alla istituzione del Consiglio ordinario di stato e del consiglio de'ministri, ed il decreto dei 13 settembre 1832.

giugno 1822 si prescrive che i ministri di stato debbono rispondere al Re dell'amministrazione dei loro ripartimenti.

I Ministri di stato non potrebbero al certo reggere direttamente l'amministrazione da essi dipendente; poichè gli affari collocati sotto le cure di un ministero, sono assai molti e svariati, e richieggono conoscenze diverse, ed un metodo speciale di operazioni. Necessaria cosa era però separare le parti principali dell'amministrazione dei ministeri di stato e crearne alcune direzioni generali, le quali, rimanendo sempre subordinate al proprio Ministro, assumessero l'amministrazione di quel determinato genere degli affari dello stato. E conveniva del pari segregare nella sfera dell'amministrazione, l'alta azione amministrativa nel fine di far procedere i diversi servigi pubblici con unità di disegno, che appartiene ai Ministri, da quell'altra azione amministrativa, che si versa intorno a singolari e speciali obbietti.

Per le leggi amministrative del nostro reame trovansi stabilite molte amministrazioni generali nella dipendenza del ministero delle finanze, partite a seconda delle diversità degli obbietti che si propongono. La Tesoreria generale riunisce in un solo ufficio tutte le entrate, e le spese dello stato. Il gran libro del debito pubblico consolidato è destinato a ricevere le iscrizioni dei creditori delle stato, e a provvedere a tutto il servizio concernente il movimento delle rendite consolidate, al pagamento di esse, e ad altri obbietti, che forman parte delle cure di questa direzione generale. La Cassa di ammortizzazione è insti-

tuita per la estinzione del debito pubblico, e tutte le amministrazioni secondarie di essa indirettamente concorrono allo stesso scopo. Oltre a queste, altre amministrazioni generali sono collocate alla dipendenza del Ministero delle finanze come quella dei dazi indiretti delle monete, delle poste e simili. Altri Ministeri di Stato puranco sono preposti al reggimento di alcune amministrazioni, così il Grande Archivio è una istituzione dipendente dal Ministero dello Interno e gli Stabilimenti di Beneficenza sono anche regolati superiormente dallo stesso Ministero.

LEZIONE III.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

Obbietti su i quali si versa il potere legislativo — Materie proprie del potere esecutivo, e distinzione degli atti che emanano dal Re, da quelli dati fuori dai Ministri di Stato—Nelle leggi di Roma gli atti della dominazione degl' Imperadori, si dividevano in editti, decreti e rescritti — Varie denominazioni date in diversi tempi alle leggi del nostro Regno — Distinzione fra le prammatiche ed i dispacci — Le prime erano vere leggi generali, ed agevolmente si discernevano dai rescritti—I dispacci talora formavano leggi, quando cioè stabilivano de' principii, talora erano speciali decisioni del Re — Nella moderna legislazione sono fermate le forme estrinseche per distinguere le leggi, i decreti e i rescritti — Le materie generali comuni a tutto lo stato formano l'obbietto delle leggi—I decreti si pubblicano per la esecuzione o per la dispensa delle leggi, ovvero per provvedere all' amministrazione dello Stato, o alla nomina de'pubblici uffiziali; e per le altre cose speciali si danno fuori i rescritti—Tutti i corpi giudiziarii ed amministrativi possono osservare su le massime de' rescritti, ed ove il Re crede di confermarli, loro da la forma di decreti—Ogni autorità può rimostrare sulle disposizioni ministeriali, e volendo il Ministro ritenerle deve provocare un Reale rescritto—Le istituzioni di uno Stato debbono non pure avere una bontà assoluta, ma anche debbono essere conformi al diverso grado d' incivilimento di esso—Il Consiglio di Stato ha seguito nel suo ordinamento il corso della civiltà—Per le antiche leggi del Regno eravi prima il Consiglio collaterale, ed indi la Real Camera di S. Chiara—Diverse forme ed attribuzioni del Consiglio di Stato di Francia, e stabilimento di questo consesso in Napoli durante la occupazione militare—Ordinamento del Consiglio di cancelleria nel 1816, e della Consulta generale nel 1824—Esposizione delle moltiplici attribuzioni di questo Supremo corpo consultivo del Regno.

In altra lezione partimmo i poteri dello Stato, in potere legislativo ed in potere esecutivo, e,

disaminando l' indole vera del potere esecutivo, osservammo doversi partire in tre specie, secondo la diversità delle leggi da porsi in esecuzione. Terremo ora discorso delle materie che costituiscono l' obbietto degli atti del potere legislativo, e di quelle del potere esecutivo, ed osserveremo parimenti le forme esteriori, per riconoscere i vari atti di legislazione e di governo.

Le leggi risguardano l' universalità dello Stato, operano nell'avvenire e non già nel passato e non tenendo alcuna considerazione delle persone e della varia posizion delle cose, fermano norme comuni. Il potere esecutivo si versa sopra speciali esigenze, e l'azione di esso dev' essere disforme, a seconda delle varie occasioni che si presentano. Negli atti del potere esecutivo alcune volte il Re fa aperte direttamente le sue disposizioni; altre fiate manifesta la risoluzione per via dei Ministri di Stato. Alcuni affari di minore interesse, questi supremi organi del Governo, possono anche diffinirli con la propria autorità. È però necessaria cosa è discernere gli atti che emanano dal Re, da quelli che son dati fuori da' Ministri di Stato.

Le leggi di Roma partivano gli atti del governo degl' Imperadori in varie specie. Gli editti erano quelle Costituzioni, le quali *motu proprio* il Principe pubblicava per lo interesse dell' universale. I decreti, erano quelli atti dello Imperadore coi quali si diffinivano le contese fra le parti, ed i Rescritti provvedevano sulle dimande che si avanzavano ed andavano divisi in annotazioni o subnotazioni, in epistole ed in prammatiche sanzioni, secondo che il Principe

decideva o sulle dimande delle parti , o sulle consultazioni de'magistrati, ovvero de'municipii. Ma tutti questi atti della Suprema Potestà, non avevano forme proprie e determinate, per essere distinti. Le leggi fatte dai Re delle dinastie Normanna e Sveva ebbero il nome di Costituzioni , le quali , riunite per opera di Pietro delle Vigne , furono pubblicate ne' Comizii di Melfi per comando dello Imperadore Federico II. I Re della dinastia Angioina chiamarono Capitoli gli atti del loro potere legislativo. Nei tempi posteriori sotto gli Aragonesi , gli Austriaci ed i Borboni, le leggi si addimandarono Prammatiche, e sotto i governi del Re Carlo III e Ferdinando IV ; non pure vi erano le prammatiche , ma anche questi Principi spesse volte davano fuori gli atti della loro Sovranità col nome di rescritti. Sulle prammatiche non poteva mai cadere disputazione , che non fussero delle leggi generali, e venivano promulgate a suono di tromba, e controsegnate dal vice-protonotario del regno, e però agevolmente si discernevano le prammatiche dai dispacci. I rescritti detti pure dispacci , alcune volte doveano tenersi come vere leggi , e altre come speciali decisioni dol Re , ed anche como determinazioni de' Segretarii di Stato , secondo che statuivano dei principii , ovvero diffinivano degli affari speciali, o erano diretti soltanto alla preparazione degli affari. La forza del rescritto non poteva conoscersi dalle forme, che si ponevano in uso , ma conveniva indagare la natura ed il fine dell' atto , per determinare quale autorità dovea tribuirglisi. I rescritti dei Re Carlo III e Ferdinando IV differivano da quelli de-

gl' Imperadori Romani, perchè questi non potevano mai essere presi *motu proprio*, ed aveano sempre bisogno della sottoscrizione del Principe, ed i primi potevano essere fatti *motu proprio* del Re, ed erano segnati unicamente dal Segretario di Stato. Nella moderna legislazione sono stabilite le forme, per le quali assai facilmente si distinguono gli atti del potere legislativo e del potere esecutivo. La legge de'20 dicembre 1816 determina le forme solenni delle leggi, de' decreti, dei rescritti e delle ministeriali; e la legge dei 24 marzo 1817 sancisce le materie che debbono formar l'obbietto delle leggi, e quelle dei decreti e dei rescritti, e le cose commesse al potere assoluto dei Ministri di Stato. Le materie generali e perpetue comuni a tutto lo Stato costituiscono l'obbietto delle leggi; ed i decreti si pubblicano per la spiegazione o per la esecuzione di esse, ovvero per dispensare alcuno dalla loro osservanza; come del pari si provvede per forma di decreti all'amministrazione generale dello Stato, alla nomina dei pubblici officiali e ad altri obbietti.

Per gli affari speciali dell'amministrazione si statuisce per rescritti. Le facoltà dei Ministri hanno per fine unicamente la preparazione degli affari, e l'alta esecuzione delle leggi. Le materie che formano l'obbietto de' Reali rescritti per la natura stessa delle cose, debbono andar soggette a continui cangiamenti; avvegnachè, avendo luogo questi atti non già sulla universalità delle cose, ma soltanto sopra speciali bisogne, conviene che fossero modificati o rivocati, a seconda delle esigenze pubbliche e private. Prov-

vidamente adunque con la legge de' 24 marzo 1817 vennero statuite le facoltà per tutti i corpi giudiziarii ed amministrativi di osservare sulle disposizioni ne' Reali Rescritti comprese. A tutte le autorità poi vien permesso dalla stessa legge, di rimostrare contro le disposizioni Ministeriali; e quante volte il Ministro crede di servare la massima già fermata, la Ministeriale dev'essere convertita in Rescritto. Allo stesso modo, ove i corpi dello stato rimostrano su i Rescritti, ed il Re crede di confermarli, loro da la forma di Decreti. Queste disposizioni del diritto pubblico del nostro Regno eminentemente contribuiscono a regolare gli atti dell'amministrazione, in modo da seguire il corso delle cose, modificandosi a seconda delle diverse esigenze pubbliche che si presentano, ed assicurano benanche la migliore e più certa discussione negli affari, senza alterare l'unità delle vedute amministrative, e la necessaria gerarchia negli atti governativi.

Le istituzioni di uno stato per ottenere il fine della conservazione e del vero progresso della società, debbono essere sempre conformi a' principii della giustizia naturale e a' dogmi ed alla morale della Religione Cattolica; e diversamente composte non possono mai aggiungere al fine della conservazione e del miglioramento dell' individuo e della società. Ma non basta che le istituzioni civili si abbiano una bontà assoluta; chè debbono del pari avere una bontà relativa, dovendo essere conformi alla natura ed alla estensione del paese, al clima, e a tutte le altre condizioni speciali di esso. E sopratutto queste istituzioni, risguardate sotto il rapporto della loro

bontà relativa, conviene che fossero interamente adatte al grado diverso di civiltà di una nazione. Quelle leggi che son proprie di un tempo e che operarono la prosperità e la gloria di uno stato, spessamente avviene che non sieno più acconce a' novelli bisogni sviluppati col corso della civiltà. Ne' tempi di poco progresso, le società locali sono bastevoli a provvedere a' bisogni pubblici dell'uomo; poichè essendo limitate le sue idee, non sviluppati i rapporti che lo avvincono allo stato, l'interesse pubblico in quest'epoca ha l'indole di un interesse locale e non generale. Ma nei tempi di maggiore civiltà rendute generali le idee e quindi i bisogni dell'uomo, e però non si potendo trovar satisfazione soltanto in società locali, conviene che la società prenda una forma nazionale ed unitaria. In questa epoca le istituzioni amministrative vogliono essere composte in guisa da provvedere a' bisogni della società generale e a quelli delle minori società, moderando insieme la prima e le seconde, per modo sì fatto, che sieno tutte d'accordo, senza che la società generale assorbisca le società minori, nè da questo abbia ad essere alterata la prima.

Il Consiglio di Stato corpo supremo consultivo nel Reame è una istituzione che ha seguito il cammino della civiltà. Lo sviluppamento della società generale esigeva la creazione di un corpo supremo consultivo per la discussione de' progetti delle leggi e per gli alti affari dell'amministrazione; e l'origine ed il miglioramento di esso appo noi, ha seguito il corso del perfezionamento della società generale. Le vittorie ri-

portate dagli Spagnuoli contro i Francesi riunirono nel potere di Ferdinando il Cattolico, il Reame delle due Sicilie, nel quale si stabilì un governo Vicereale. Il Vicerè reggeva il Regno in nome del Re, ed esercitava tutti i poteri della Sovranità, e nel fine che non avesse potuto abusare della Regia potestà, sia col danno del popolo, ovvero con la usurpazione dell'autorità del Principe, che rappresentava, lo stesso Re Ferdinando stabilì un consiglio al Vicerè, detto consiglio collaterale. Questo supremo consesso dello stato, si occupava dei più gravi affari pubblici, per modo che costituiva il consiglio ordinario del Vicerè negli atti maggiori del governo; ma col corso del tempo il consiglio collaterale divenne anche una corte di giustizia, e diffiniva le contese fra privati. Nel 1734 venuto nel Reame delle due Sicilie Re Carlo Borbone, cominciò a reggerlo di sua immediata autorità, ed avendo così termine il lungo periodo del governo Vicereale, con questo rimase abolito il consiglio collaterale; e quel Principe sapiente elevò il potere dell'ordine giudiziario, al Sagro Consiglio restituendo quell'autorità, che molto dal Consiglio Collaterale era stata invasa. Si creò nel 1737 un alto consesso detto Real Camera di S. Chiara, composto dal Presidente e da' quattro capi di ruota del Sagro Consiglio, destinato a disaminare i richiami, le appellazioni e le nullità, avverso gli atti de' magistrati che *jure delegato* procedevano. La Real Camera concedeva in nome del Re l'assenso all'alienazione de' fondi feudali, e de' beni immobili e dei diritti delle università, ed anche alla fondazione di nuovi colle-

gi, ancorchè di natura religiosi, definiva le contese di competenza fra i magistrati ecclesiastici e laici; dava il Regio exequatur agli atti della Corte Romana, per potersi eseguire nel Regno, ed altre attribuzioni esercitava.

Per le leggi dell'antica Monarchia della Francia, e propriamente per quelle che ebbero vigore negli ultimi tempi di essa, il consiglio del Re era diviso in varie parti. Vi era un consiglio per gli affari stranieri, un altro per le cose interne del Regno, un altro per le finanze e pel commercio, ed un consiglio privato denominato Consiglio delle parti. La legge del 1 dicembre 1790, nell'istituire la corte di cassazione, abolì il consiglio delle parti. Il Decreto del 25 maggio 1791 conservò la sola denominazione del Consiglio di Stato, ma ne mutò interamente le attribuzioni, essendosi creato un Consiglio di Stato che dal Re e da' Ministri si componeva. Questa istituzione, per la caduta della Monarchia in Francia, rimase spenta, ma indi a poco un novello Consiglio di Stato si ebbe per la Costituzione del 22 frimaio anno ottavo, con le attribuzioni di fare sotto la direzione dei Consoli i progetti delle leggi, e i regolamenti di amministrazione pubblica, e decidere le difficoltà che si elevavano nella esecuzione degli atti amministrativi. Gli agenti del governo, dai Ministri in fuori, non potevano essere accusati per fatti relativi alle loro funzioni, se non per effetto di una decisione del Consiglio di Stato. Le deliberazioni di questo supremo Collegio, non avendo nessuna autorità propria, erano semplici avvisi; e sotto l'Impero le attribuzioni del medesimo fu-

rono assai molto ampliate. Lo statuto Costituzionale della Francia del 1814, e l'altro pubblicato nel 1830 non alterarono la natura primitiva del Consiglio di Stato, per modo che rimase qual'era stato un corpo consultivo dello stato. Un'ordinanza Reale del 2 febbraio 1831 introdusse la pubblicità delle discussioni in quel Collegio nelle materie contenziose.

Per la invasione francese, nel nostro regno di quà del faro intervenuta al 1806 quasi tutte le istituzioni della Francia furono quì stabilite abolendosi le antiche patrie. Un decreto del 15 maggio 1806 creò in Napoli il Consiglio di Stato e ne determinò le funzioni, e la legge del 17 settembre dello stesso anno incaricò le sezioni di esso dell'esame e della discussione delle leggi. Un altro decreto del 24 ottobre 1809 stabilì l'ordinamento e le attribuzioni del Consiglio di Stato, quasi allo stesso modo, com'era in Francia.

Alla restaurazione della Monarchia legittima nel 1815 in questa parte del Regno, con Decreto de' 17 luglio di quell' anno si comandò l' abolizione del Consiglio di Stato creato durante la occupazione militare. La legge del 22 dicembre 1816 istituì un Supremo Consiglio di Cancelleria, che non aveva nelle sue attribuzioni alcuna parte del potere giudiziario, essendo stato composto unicamente per dar voto consultivo negli oggetti importanti della pubblica amministrazione, e per la discussione de' progetti delle leggi. Con Decreto de' 29 marzo 1821 si abolì il Supremo Consiglio di Cancelleria, e con altro Decreto del 26 maggio dello stesso anno si promise la creazione delle Consulte; e nel 14

giugno 1824 fu pubblicata la legge organica della Consulta generale del Regno. Fu composto questo corpo di 24 consultori, sedici de' dominii di quà del Faro, per comporre la Consulta di questa parte del Regno, ed otto siciliani per formare la Consulta di quell'altra parte del Regno, e due Consultori furono destinati colla qualità di Vice Presidenti delle Consulte. Un Consigliere Ministro di Stato senza dipartimento destinato dal Re era il Presidente della Consulta generale del Regno, il quale interveniva parimenti nel Consiglio ordinario di Stato. In questa legge del 1824 furono stabilite le attribuzioni di questo supremo consesso, e con l'art. 15 si prescrisse, che le Consulte sempre con speciale Reale commessione erano incaricate di discutere e dare il loro avviso. 1. Su i progetti di alta legislazione e sulle misure di amministrazione generale. 2. Sulla interpetrazione o spiega di disposizioni e sulla risoluzione de' dubbii in materia legislativa. 3. Sulle quistioni di competenza tra le autorità del contenzioso giudiziario e quelle del contenzioso amministrativo. 4. Su i dubbii che potranno sorgere nell'animo del Re nell'approvazione delle decisioni della G. Corte dei Conti. 5. Sulle autorizzazioni per procedimento contro i funzionarii pubblici rivestiti di garentia. 6. Sulle dimande di naturalizzazione e su quelle di cambiamento di cognome. 7. Sulla impartizione del Sovrano beneplacito per l'accettazione delle donazioni, dell'eredità e de' legati lasciati alle corporazioni ecclesiastiche e civili. 8. Sull'approvazione de' contratti de' luoghi pii ecclesiastici o laicali, come anche su quelle de' contratti de' Comuni, che han-

no bisogno dell'autorizzazione del Re, sia per solennità prescritta, sia per dispensa dalla legge. 9. Sulle dimande per istituzione di maggiorati. 10, Sullo esercizio della regalia del Regio exequatur su i ricorsi di abuso in materia ecclesiastica, sulla circoscrizione del Regno relativamente all'ecclesiastica giurisdizione, e su tutti gli oggetti relativi alla tutela ed alla vigilanza governativa e disciplinare su gli stabilimenti ed ordini religiosi. 11. Sulle quistioni di precedenza fra le diverse autorità del Regno. 12. Sulla circoscrizione amministrativa e giudiziaria del Regno e delle sue parti. 13. Sulle quistioni di confini tra Comuni che appartengono a provincie diverse. 14. Sull'approvazione degli stati discussi provinciali e delle contrattazioni dei Consigli provinciali, come pure di quelli stati discussi comunali, che debbono essere approvati dal Re, e sulla imposizione dei dazii comunali e sulle tariffe di essi. 15. Sulla impartizione del beneplacito Sovrano nello stabilimento de' corpi e delle società religiose e civili, qualunque sia l'oggetto della loro istituzione e sull'approvazione delle regole costitutive ed amministrative, così degli stabilimenti novelli, come di quelli legittimamente esistenti. 16. Sull'approvazione degli stabilimenti di pubblica beneficenza, che hanno bisogno dell'autorizzazione Sovrana, perchè considerati come sezione de' comuni. 17. Sulla concessione del Reale beneplacito per la celebrazione delle fiere e de' mercati, e sulla concessione delle privative e delle patenti d'invenzione, di perfezione in qualunque genere d'industria; ed in generale su tutti quelli affari pertinenti a' Mi-

nistri di Stato, pei quali S. M. crede necessario, che la sua superiore decisione sia preceduta e rischiarata da una più estesa e matura discussione (1).

In seguito si creò un Consiglio di Stato, preseduto dal Ministro Segretario di Stato di Grazia e Giustizia per dare il suo ragionato avviso su tutti gli affari, de' quali potrà essergli delegato lo esame in nome del Re da' Ministri Segretarii di Stato, e con legge di ottobre 1849 s' istituì una Consulta speciale per la Sicilia, determinandosene tutte le attribuzioni.

(1) Veggasi la legge dei 14 giugno 1824 sulla istituzione della Consulta Generale.

LEZIONE IV.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE

Esposizione della vera indole della pubblica amministrazione, la quale sta nell'esecuzione delle leggi fatte per regolare i rapporti fra il Governo ed i governati. Differenze essenziali che intercedono tra il potere amministrativo ed il giudiziario, e tra il metodo di azione del primo, da quello del secondo. Esame e confutazione della epinione di Bonnin intorno alla indole dell' amministrazione. Partizione della pubblica amministrazione, in amministrazione di stato ed in amministrazione civile, ed in contenzioso amministrativo. Risguardata l'amministrazione per gli obbietti dei quali si occupa, si può distinguere anche in amministrazione della società generale, ed in amministrazione provinciale e comunale. Necessità della indipendenza dell' amministrazione e della sua separazione dal potere giudiziario, per i principii della scienza, e precipuamente nei tempi della civiltà. Esposizione della storia delle istituzioni del nostro Regno e di quelle della Francia, per conoscere il modo com' è proceduta l'amministrazione, e come è divenuta qual'è oggigiorno una istituzione speciale dello stato, distinta ed indipendente dal potere giudiziario.

In altra lezione osservammo doversi dividere il potere esecutivo, giusta l' indole delle leggi da porsi in atto; e poichè di queste alcune tendono a moderare i rapporti fra nazione e nazione, altre quelli fra lo stato e i cittadini, ed altre fra privato e privato, il potere esecutivo naturalmente si distingue in potere esecutivo del diritto delle genti, in potere esecutivo del diritto amministrativo, e del diritto privato. L'esecuzione delle leggi amministrative costituisce la pubblica amministrazione, per modo che questa istituzione non ha altro obbietto, se non di

regolare sulle norme delle leggi, i rapporti dello Stato coi cittadini. Bene perciò ed avvisatamente Romagnosi definì la pubblica amministrazione essere una serie di azioni interessanti tutta una società politica eseguite per autorità Sovrana o propria o delegata sopra le materie pertinenti ed interessanti tutto il corpo politico o la Sovranità medesima.

Da questi principii segue che l'amministrazione deve necessariamente essere attiva, perchè sta in una serie di azioni, esecutiva, essendo sottoposta alle leggi, e governativa, non potendo pertenere a nissun privato, ma solo all'autorità del Governo (1).

L'amministrazione ha un fine solo, che è la conservazione e il bene della società, e però dovendo unicamente aver in mira l'universalità dello stato, ovvero una provincia o altra minore associazione, gl' interessi meramente privati sono affatto estranei a' provvedimenti amministrativi. Nel regolare la società e nel procurare il vantaggio di essa, si mira all'obbietto dell' interesse comune, e tutte le disposizioni che si danno fuori son composte su questo tipo, e perciò spessamente si rendono per forme generali e di regolamento, e possono variarsi, a seconda della mutabilità dell' interesse pubblico, ed anche dalle stesse autorità, da cui sono emanate.

Per l'opposto il potere giudiziario nei suoi atti nulla dispone, ma unicamente dichiara i diritti delle parti contendenti e mira ad obbietti distinti

---

(1) Veggasi Romagnosi nei suoi principii fondamentali del diritto amministrativo. Cap. 1.

e diversi quali sono i diritti dei privati, epperò non può mai definire in linea di disposizione generale o di regolamento, e senza le preventive dimande delle parti interessate. Ancora i giudizii dei tribunali non possono rivocarsi da quelle stesse autorità che li hanno profferite, potendo solo da' collegii superiori ciò eseguirsi.

Bonnin sostenne essere il Governo il principio dell'amministrazione, e questa consistere nell'azione parziale del primo nelle speciali divisioni territoriali, avendo il primo per fine la esecuzione delle leggi d'interesse generale, e quindi trae la conseguenza di essere l'amministrazione, quantunque nel Governo compresa, da esso distinta; essendo le funzioni governative nel dirigere, e ordinare, e le amministrative nell'agire direttamente. Ma ponendo mente a' veri principii della scienza è aperto non potersi ritenere l'amministrazione unicamente come diretta a porre in atto le leggi d'interesse generale in una determinata parte del territorio di uno stato; perocchè tendendo le leggi amministrative a regolare i rapporti pubblici di ogni maniera generali e locali, l'amministrazione provvede all'esecuzione di esse non pure nello interesse generale dello stato, che in quello di speciali luoghi. Il cittadino ha di molti rapporti con lo stato, ed altri col comune e colla provincia, e l'amministrazione pubblica dando fuori le leggi necessarie a regolarli, agisce sì nell'universale della società, e sì anche nelle minori associazioni. Il Governo ha un'azione più estesa che quella dell'amministrazione, perchè esso comprende la esecuzione delle leggi di ogni genere, e l'amministrazione limitatamente di quelle

regolatrici dei rapporti pubblici interni della società; ed il Capo dello stato è sempre il Capo supremo della pubblica amministrazione.

Le leggi amministrative mirano a far riunire nel centro dello stato i mezzi e le forze opportune, per provvedere agli svariati servizi della società; e a disporre di questi mezzi già raccolti per dar satisfacimento a tutti i pubblici bisogni; il perchè la più naturale partizione della pubblica amministrazione è quella di amministrazione di Stato e di amministrazione civile. La prima opera nel fine di riunire i mezzi necessarii allo Stato, e l'altra li pone in atto, per le diverse bisogne del corpo sociale, per modo che l'amministrazione di Stato forma il mezzo dell'amministrazione civile, e questa costituisce il fine di quella che non avrebbe scopo, se non fosse destinata all'amministrazione civile. Oltre all'amministrazione diretta, avvi anche il contenzioso amministrativo, che si occupa di decidere le quistioni, che hanno luogo sopra materie formanti l'oggetto dell'amministrazione pubblica, e che compromettono il suo interesse governativo; i quali giudizi presentano un conflitto fra l'interesse pubblico ed il privato.

Romagnosi riduce le funzioni della pubblica amministrazione a due specie, alla *gestione* ed alla *giustizia*. Alla prima pertengono, egli dice quelle determinazioni, che gli ufficiali pubblici prendono negli affari loro affidati, ed all'altra le decisioni, che vengono pronunziate con cognizione di causa nel contenzioso civile ed amministrativo. La *gestione* vien distinta in dispositiva, che risguarda la conservazione diretta della società,

ed in tutelare che provvede alla conservazione indiretta di essa. Ma è a porsi mente che qualsiesi atto amministrativo ha per obbietto il pubblico vantaggio, perocchè la società per sussistere e perfezionarsi ha bisogno delle cure immediate del Governo, le quali tendono tutte ad un fine solo, a regolare cioè, con le norme delle leggi i rapporti del cittadino collo Stato. E però la distinzione dell'amministrazione, in dispositiva e tutelare, non sembra fondata sulla vera natura delle cose, essendo sempre gli atti amministrativi diretti ad uno stesso fine, e posti in opera collo stesso metodo, sia che alla conservazione diretta della società essi provveggano, o all'indiretta. La pubblica amministrazione devesi dividere per contrario secondo che diversa è l'indole dei rapporti pubblici che regola. Il cittadino, lo abbiam detto disopra, oltre a' rapporti colla società generale altri ne ha col Comune e colla provincia, e però le leggi amministrative debbono regolare i rapporti pubblici del cittadino colla società generale, col Comune e con la provincia. L'amministrazione adunque naturalmente si divide, in amministrazione generale della società, ed in amministrazione provinciale e comunale.

Esposta l'indole della pubblica amministrazione, e dimostrata la essenziale differenza di essa dalla giustizia, agevolmente osservasi dover formare il potere amministrativo una istituzione distinta nell'ordinamento dello Stato, ed affatto indipendente dall'ordine giudiziario. L'uomo forma obbietto delle disposizioni delle leggi, per ragione de' suoi diritti e delle sue obbligazioni. *Homo persona moralis est, quatenus specta-*

tur, *tanquam subjectum certarum obligationum atque jurium certorum*, dice Volfio. E perciò, secondo la diversa natura di questi diritti e di queste obbligazioni, diverse si rendono le leggi; e le materie dell'amministrazione distinguendosi da quelle della giustizia, seguita la diversità delle leggi amministrative, dalle private. Secondo i veri principii della scienza, le funzioni delle autorità e dei corpi del potere esecutivo, debbono partirsi, a seconda della diversa indole delle leggi da applicarsi; chè dovendo l'amministrazione eseguire le leggi amministrative, e il potere giudiziario le leggi private, l'amministrazione deve costituire nello Stato un'istituzione distinta e indipendente dalla giustizia. In opposito si distruggerebbe l'equilibrio della società, generandosi una confusione fra atti governativi disformi, perocchè l'essenza del potere amministrativo sta nell'azione, e quella del potere giudiziario nel giudicare.

Le istituzioni di uno Stato, e precipuamente le amministrative, si migliorano col corso della civiltà, e quindi la indipendenza assoluta dell'amministrazione dalla giustizia, come di presente è stabilita, non ci vien fatto di scorgerla allo stesso modo fermata nei tempi che già furono. Bene nondimeno nel Regno delle due Sicilie osserviamo fino dallo stabilimento della Monarchia una certa distinzione e indipendenza fra l'amministrazione e la giustizia. I sette grandi uffiziali del Regno creati dal Re Ruggiero erano preposti a tutti gli affari pubblici, gli uffiziali minori delle provincie essendo da essi dipendenti; e le attribuzioni de' grandi uffiziali erano fermate in modo, che l'amministrazione rimase

una istituzione bastevolmente distinta e indipendente dalla giustizia. La Magna Curia nulladimeno nei tempi de'Normanni e degli Svevi aveva attribuzioni di ogni maniera, così negli affari pubblici che privati, e la Gran Corte della Vicaria, nei tempi degli Angioini, parimenti degli uni e degli altri si occupava. Sotto la dominazione di Re Alfonso I. d'Aragona Principe famoso nella Storia del Regno delle due Sicilie, precipuamente per le grandi istituzioni giudiziarie per lui create, cominciò ad essere assai più distinta e indipendente l'amministrazione dalla giustizia. In quella stagione si stabilirono il Sagro Regio Consiglio, e la Regia Camera della Sommaria: il primo tribunale supremo nelle materie di decisioni di controversie fra privati, e la Regia Camera dove si trattavano gli affari pubblici dello Stato e in progresso di tempo non fu permessa alcuna appellazione al Sagro Consiglio delle decisioni della Regia Camera della Sommaria, per modo che furono due Collegi Supremi e indipendenti, l'uno per la giustizia fra privati, e l'altro per gli affari pubblici. In Francia sino al secolo XIV il potere militare, l'amministrativo ed il giudiziario, furono bastantemente confusi, ma in appresso si cominciarono a distinguere, e a rendersi fra loro indipendenti; benchè sovente le autorità giudiziarie negli affari dell'amministrazione si cacciassero. La legge del 24 agosto 1790 stabilì organicamente e fondamentalmente in Francia l'assoluta e piena distinzione dell'amministrazione e della giustizia, per guisa che l'amministrazione divenne un potere speciale nello Stato, e del tutto indipendente dal potere giudiziario. Nella

invasione francese avvenuta nel 1806 nella parte del Regno di quà del Faro si stabilirono appo noi quasi le stesse istituzioni fermate in Francia, e per le leggi pubblicate durante la occupazione militare interamente separandosi l'amministrazione dalla giustizia, il potere amministrativo ed il potere giudiziario, divennero due poteri pienamente distinti ed indipendenti fra essi.

Alla restaurazione della Monarchia nel 1815 si ritenne non pure in questa parte del Regno l'assoluta indipendenza dell'amministrazione dalla giustizia, ma si estese anche questo principio nelle istituzioni della Sicilia di là dal Faro. In tutte le leggi organiche pubblicate, così pel potere amministrativo, che per l'ordine giudiziario, si è sempre costantemente ritenuta la separazione piena fra queste due parti del potere esecutivo. Nell' art. 97 della legge de' 12 dicembre 1816 sull' amministrazione civile è statuito di essere le funzioni dell'amministrazione civile essenzialmente incompatibili con quelle dell'ordine giudiziario non potendosi le une e le altre cumulare simultaneamente nelle stesse persone. Per le disposizioni della legge organica dell' ordine giudiziario de' 29 maggio 1817 si stabilisce del pari la indipendenza assoluta fra l' ordine amministrativo ed il potere giudiziario. Nell'art. 195 di questa legge si dichiara l' ordine giudiziario subordinato solamente alle autorità della propria gerarchia, non potendo nessun altra autorità frapporre ostacolo, o ritardo all'esercizio delle funzioni giudiziarie o alla esecuzione de' giudicati, e nell' art. 199 si prescrive di non potersi in alcun caso i magistrati giudiziari immischiare nelle funzioni amministrative.

LEZIONE V.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE

Natura del contenzioso amministrativo. Non tutti gli atti della pubblica amministrazione possono dar luogo a richiami, da esser discussi in linea di contenzioso amministrativo. Le materie del contenzioso amministrativo sono essenzialmente diverse da quelle del contenzioso civile. Le prime sono regolate dalle leggi amministrative, e le altre dalle leggi private. In una ben composta società le funzioni delle autorità e dei corpi dello Stato, debbono essere distinte, secondo la natura delle leggi da applicarsi; e però le autorità ed i collegi del contenzioso amministrativo debbono essere distinti e separati da quelli del contenzioso giudiziario. La decisione delle controversie amministrative è una conseguenza del potere dell' amministrazione e non può interamente separarsi da quest' ultima. Le quistioni del concenzioso amministrativo debbono esser definite nel fatto e nel diritto in ultimo esame in un Collegio solo, e nell'ordine giudiziario manca un Collegio di questo genere. In tutti i tempi hanno avuto luogo dell' istituzioni speciali per la decisione delle controversie amministrative. Esposizione delle istituzioni antiche della Francia e di Napoli e di Sicilia sulla materia. Origine e natura delle nostre leggi vigenti intorno all' ordinamento del contenzioso amministrativo e della sua separazione dal contenzioso civile. La istituzione del contenzioso amministrativo ha seguito il corso della civiltà, e nei tempi di saggio progresso sociale se ne rende assai più necessaria la esistenza, per meglio sicurare la unità dello Stato, e le vedute uniformi dell'amministrazione della società generale e delle società provinciali e comunali.

Nell' esecuzione delle leggi dello stato fatte per regolare le relazioni pubbliche e le private spessamente sorgono delle contese le quali debbono essere diffinite, con tribuirsi a ciascuno il proprio diritto, e quindi si rende necessaria cosa

lo stabilimento delle magistrature, per porre in atto la potestà di giudicare. Nelle relazioni private sorgono delle controversie od altre si presentano nel darsi esecuzione alle leggi pubbliche dello stato. Le quistioni che hanno luogo sopra materie che formano obbietto della pubblica amministrazione, e che compromettono l'interesse governativo di essa costituiscono il contenzioso amministrativo, ed i giudizi di questo genere presentano sempre un conflitto fra interessi diversi. Spesse volte l'interesse dello stato, quello di una provincia, o di un comune, viene in opposizione col diritto di un privato, come pure può esservi contesa tra lo stato ed una provincia, o un Comune, ed un altra associazione dello stesso genere. Ma più spessamente gli atti della pubblica amministrazione vengono a trovarsi in collisione coi diritti dei privati, e quindi si rende necessaria cosa la diffinizione di simili controversie fra l'amministrazione ed i privati, le quali formano materia della giurisdizione delle autorità del contenzioso amministrativo.

Allorchè l'amministrazione dispone nell'orbita di quell'autorità che per l'indole stessa delle sue attribuzioni le compete, non avvi alcuna disamina a muovere contro le sue operazioni, non potendosi violare il potere che esercita. Ma quante volte gli atti amministrativi ledessero in un privato un diritto garentito dalla legge, in questo caso solamente il fatto dell'amministrazione può andar soggetto a censura in linea giuridica, avendo il privato facoltà di opporsi alla violazione del proprio diritto. Così nella forma contenziosa debbono trattarsi le vertenze

che insorgono fra gl' intraprenditori di opere pubbliche e l'amministrazione, e per l'opposito a nissun privato potrebbe competere di avanzare richiamo, perchè una data opera pubblica non si eseguisse, poichè l'amministrazione nelle materie di questo genere, agisce con autorità propria, e nessun ordine di giudicatura può censurare il fatto di essa.

Le materie che formano l'obbietto dei giudizi amministrativi, sono interamente diverse dalle materie che si giudicano dai tribunali civili, e però conviene che fossero distinte fra loro e separate. L'uomo va sommesso alle leggi per ragion dei suoi diritti e delle sue obbligazioni, e secondo l'indole diversa di questi diritti e di queste obbligazioni rendonsi diverse le leggi destinate a regolare.

Le relazioni che intercedono fra i cittadini e lo stato, si hanno una indole disforme da quelle che sono fra i privati, e le leggi fatte per regolar le prime, hanno perciò una natura essenzialmente diversa dalle leggi private e debbono essere distinte, da quelle che sono oggetto delle disposizioni di leggi diverse. Nè può giudicarsi coi principi del diritto amministrativo una quistione che debbe esser decisa con le norme del diritto civile e viceversa, per- guisa che una controversia di mera proprietà patrimoniale dello stato unicamente debb' esser decisa con le leggi private, e per l'opposito, ove si pretendesse la proprietà di un fiume navigabile, questa quistione dovrebbe andar diffinita con le norme del diritto amministrativo, che solo tutela le cose pertinenti al pubblico demanio. Nelle quistioni

che formano oggetto dei giudizii amministrativi debbesi disaminare l'atto della pubblica amministrazione, per dichiararlo legittimo, ovvero lesivo del diritto del privato, e quindi debbesi ritener l'atto amministrativo valido, ovvero lo si debbe annullare, e nei giudizii civili unicamente si trattano quistioni di mero interesse individuale. Le materie adunque del contenzioso amministrativo sono essenzialmente diverse dalle materie del contenzioso civile, e debbono essere interamente separate fra esse.

In una ben regolata società nei tempi di saggio progresso civile le attribuzioni di tutte le autorità debbono andar partite a seconda delle leggi, che si pongono in esecuzione, avvegnachè sarebbe contrario ad ogni principio di ordinamento sociale, conferire agli stessi corpi la esecuzione delle leggi pubbliche e private. Nei giudizi amministrativi l'esame dell'atto della pubblica amministrazione debbe farsi con le norme del diritto pubblico, perciocchè questo atto risguarda sempre i rapporti dei governati col governo, i quali formano unicamente obbietto delle disposizioni del diritto amministrativo. E però le autorità e i corpi destinati a porre in esecuzione le leggi pubbliche, quali sono i corpi del contenzioso amministrativo, debbono rimaner distinti e separati interamente dai collegi giudiziari. Nè può dirsi che dovendosi esaminar l'atto amministrativo nei rapporti coi diritti dei privati; debbesi del pari tener dietro alle regole delle leggi civili, per conoscere la legittimità del diritto, che si oppone al fatto della amministrazione. Di vero è sempre l'atto amministrativo che

devesi disaminare, per riconoscerne la legittimità, ovvero per dichiararlo abusivo e contrario al diritto del privato che richiama, e questa disamina unicamente debb'esser fatta coi principii del diritto pubblico. E poi trattandosi di decidere, se debba avere effetto la disposizione dell'amministrazione, che per sua natura provvede alla esecuzione delle leggi pubbliche, i giudizi del contenzioso amministrativo si versano sempre intorno all'applicazione del diritto pubblico dello stato che non può mai esser commessa agli stessi collegi destinati ad applicare il diritto privato.

La giurisdizione per decidere le controversie del contenzioso amministrativo è una conseguenza necessaria del potere dell'amministrazione diretta dello stato, e non può quindi conferirsi alle autorità giudiziarie poichè i giudizi amministrativi non concernono gl'interessi privati dell'amministrazione, ma i governativi, perchè i movimenti della società non abbiano a essere sospesi. Se dunque il contenzioso amministrativo si separasse interamente dall'amministrazione e si riunisse al contenzioso giudiziario, il potere dell'amministrazione diverrebbe un potere smembrato ed insufficiente ed aggiugnere al fine della conservazione e del perfezionamento dello stato. Nè avendo l'amministrazione i mezzi per allontanare gli ostacoli che rinviene nella sua ordinaria azione, resterebbe nella impossibilità di agire e sostenersi. Così se il potere giudiziario dovesse diffinire una contesa di validità, di legittimità o d'interpetrazione di un contratto interceduto con l'amministrazione pubblica per un obbietto di interesse generale, il governo e tutti gli agenti

del potere esecutivo rimarrebbero privi dei mezzi necessarii a provvedere al pubblico servizio, con far togliere gli ostacoli che si opponevano all'azione amministrativa.

L'amministrazione nei suoi atti mira sempre al bene generale, e risguarda non pure gl'interessi presenti, ma anche i futuri dello stato, ed il potere giudiziario unicamente dichiara i dirtti dei contendenti. E però ove le contese amministrative andassero sommesse alle autorità giudiziarie, rimarrebbe turbato l'ordine politico; con l'alterazione delle necessarie vedute di unità e di uniformità, che nell'azione amministrativa debbono aver luogo. E verrebbero del pari ad essere compromessi i diritti dei privati avvegnachè, le quistioni amministrative dovendo diffinirsi col combinare insieme i principii del diritto pubblico e del diritto civile, i tribunali giudiziarii strani alle regole della ragion pubblica e alle vedute di amministrazione, mal potrebbero tutelare i diritti dei privati, e far prevalere l'interesse generale al diritto individuale, solo quando l'atto amministrativo fosse legittimo.

Le controversie che costiuiscono obbietto della giurisdizione del contenzioso amministrativo alcune volte hanno luogo fra lo stato ed una provincia, o un comune, altre fra due provincie o due comuni. Così le quistioni di confini fra due comuni unicamente interessano i comuni contendenti e non risguardano affatto i privati. E quindi non rimanendo in questi giudizi compromessi i diritti di costoro, solo disaminandosi una controversia fra più associazioni collocate sotto la

tutela del Governo, non potrebbesi conferire al potere giudiziario la giurisdizione per simili contese. In opposito verrebbero turbati i rapporti che per necessità di qualsiesi ordinamento sociale debbono sussistere fra lo stato e le minori associazioni, e fra queste associazioni medesime, i quali possono conservarsi solo colle vedute della pubblica amministrazione per coordinarli tutti al fine della società civile. E poi dovendo l'amministrazione essere sollecita nel suo corso, le controversie amministrative hanno celeramente a decidersi. Ora per le leggi organiche dell' ordine giudiziario, e per quelle sulla procedura civile, i giudizi innanzi a questi collegi sono pur troppo lunghi, e questo periodo prolungato dei giudizi gravi danni recherebbe all'ammininistrazione pubblica.

Oltre a ciò le quistioni del contenzioso amministrativo non possono commettersi alla decisione del potere giudiziario dovendo essere giudicate in ultimo esame in un Collegio solo; avente giurisdizione in tutto il Regno. Le leggi amministrative tendono a regolare le relazioni fra lo stato ed i cittadini e conviene che fossero poste in atto con una uniformità perfetta di vedute, avvegnachè riflettono un' interesse indivisibile quale è quello del corpo sociale. Per le leggi organiche dell' ordine giudiziario, le G. Corti Civili sono i corpi che formano i giudicati non soggetti ad appello per le controversie fra i privati, e sono distinti per circoscrizioni territoriali, non potendo costituire un Collegio solo. E però ove si conferisse al potere giudiziario la decisione delle contese amministrative, venendo

queste ad essere diffinite con principii disformi, rimarrebbe sconvolta la unità dell'amministrazione dello Stato, e l'ordine della società turbato.

Nè può dirsi che nell'ordine giudiziario anche avvi un Collegio unico supremo, qual'è la Corte Suprema di Giustizia, perocchè questo supremo magistrato, non si versa già sullo esame dei fatti, ma unicamente sull'applicazione delle leggi e sulla osservanza delle forme. Nella esecuzione delle leggi private, l'esame de' fatti delle controversie che si presentano non è di necessità che sia fatto con vedute generali e costanti, poichè risguardano i diritti delle private persone, che son diverse e distinte fra esse; e soltanto l'uniformità nell'applicazione delle leggi offre un vantaggio immenso al bene generale.

Nelle contese amministrative per l'opposito, le materie di fatto debbono anche essere giudicate con vedute uniformi e costanti, perchè tendono ad un interesse unico ed indivisibile qual'è quello dello Stato, e però debbono essere giudicate in ultimo esame in un Collegio solo. I fatti dei giudizi amministrativi stanno negli atti della pubblica amministrazione, i quali mirano sempre al fine dell'utile sociale, e però l'esame dell' indole e del valore di tali atti, non può scindersi, a seconda delle varie parti del territorio dello Stato, ma in vece dev'esser fatto con principii uniformi e costanti venendo eseguiti dal Governo, e dai suoi agenti, e per lo interesse dell'universalità del corpo sociale.

La necessità di un contenzioso amministrativo distinto dal civile è sì evidente, che in tutt' i tempi, ed appo le nazioni più culte, vi sono state

sempre alcune autorità speciali per le controversie amministrative. Sotto l'antica Monarchia della Francia esisteva la Camera de' Conti, che conosceva in ultimo esame delle quistioni concernenti il mantenimento delle finanze, e la conservazione del demanio della Corona; e vi era parimenti la Corte dei sussidi, che giudicava in ultimo esame le controversie intorno a' sussidii, alle gabelle e ad altre materie dello stesso genere. Esistevano pure le giurisdizioni dell'elezioni, che statuivano su i richiami de' contribuenti, in materia di molte imposizioni dirette ed indirette. I Tesorieri di Francia, le attribuzioni dei quali erano miste di amministrazione e di contenzioso amministrativo, avevano la direzione e la giurisdizione sul demanio, sulle strade e sulle finanze; e gl' Intendenti quantunque incaricati di funzioni meramente di amministrazione, pure in parecchi casi giudicavano del contenzioso amministrativo. L' Assemblea Costituente in Francia nel fermare il gran principio della separazione totale dell'amministrazione e della giustizia, ebbe in mente di evitare gl' inconvenienti gravissimi, che per le antiche istituzioni di quella nazione avevano luogo, coll' essere l' autorità amministrativa invasa dalla giudiziaria. E quantunque sino alla Costituzione dell' anno ottavo, il contenzioso amministrativo in Francia, non fu una istituzione distinta dello stato, avvegnachè gli stessi agenti della pubblica amministrazione, avevano del pari la potestà di giudicare il contenzioso amministrativo pure l'Assemblea Costituente non confuse affatto il contenzioso amministrativo ed il giudiziario. La legge che costituì

il contenzioso amministrativo, come una istituzione speciale della società, ebbe per fine di schivare i mali, che si sperimentavano nell'antico reggimento, quando una parte dell'amministrazione rimaneva confusa col potere giudiziario, e di evitare del pari gl'inconvenienti, che il sistema in appresso stabilito produceva, con riunire l'amministrazione, ed il contenzioso di essa nelle medesime persone. Le istituzioni novelle della Francia di molto ampliarono la giurisdizione del contenzioso amministrativo, per guisa che il potere giudiziario rimase limitato alla conoscenza di quelle controversie che risguardavano i privati.

Nel nostro Regno pe' dominii di quà dal Faro esisteva un tribunale supremo dell'Erario, che era la Regia Camera della Sommaria creata da Re Alfonso I. d'Aragona, che poco dopo la sua istituzione, divenne indipendente dal Sagro Consiglio, e formò un Collegio supremo amministrativo. Nella Regia Camera si trattavano tutte le cause, che in qualunque modo interessavano il Fisco, come le feudali nei rapporti tra i Baroni ed il Governo, e quelle degli amministratori delle cose del Regio Erario, tanto civili che criminali. E del pari si esaminavano in questo tribunale tutte le quistioni che si riferivano alle regalie del Principe ed al suo patrimonio, ed altre di siffatta maniera. Ne' dominii di là dal Faro era il tribunale del Patrimonio, che si occupava di tutte le cause, che potevano riflettere gl'interessi dello Stato, e dei Comuni e di ogni altro corpo amministrativo.

All'invasione dei Francesi nel 1806, nella parte continentale del Regno, si applicarono ap-

presso di noi quasi tutte le istituzioni della Francia, e con ispecialità quelle sulla pubblica amministrazione e sul contenzioso di essa, per guisa che il contenzioso amministrativo fu ordinato, e divenne una istituzione speciale e distinta dello Stato. Alla restaurazione della Monarchia nel 1815, il contenzioso amministrativo fu avuto come una istituzione organica della società, distinto non pure dal contenzioso giudiziario, ma dall'amministrazione altresì, e per le leggi pubblicate in seguito, assai meglio e con principii più conformi alla scienza in generale e più proprii ne' tempi della civiltà si fermò questa istituzione. La legge dei 21 marzo 1817 applicata pure in Sicilia col Real Decreto dei 7 maggio 1838 fu prima in Europa, nel fermare con norme certe e determinate i veri confini del contenzioso civile e del contenzioso amministrativo, per modo che la giurisdizione amministrativa nel Regno delle due Sicilie, può affermarsi essere quasi interamente stabilita su i veri principii della scienza e i bisogni della civiltà dei tempi. Nell'art. 1 di questa legge si dichiarano essenzialmente distinte e separate le materie del contenzioso amministrativo da quelle del contenzioso giudiziario; e nell'art. 2 si dichiarano parimenti distinte e separate le autorità ed i corpi incaricati di pronunziare sulle prime, dalle autorità e dai corpi, a cui pertiene la decisione delle seconde.

Da questa analisi storica della istituzione del contenzioso amministrativo, evidentemente appare il concetto, di essere la stessa sorta, e progredita, a seconda della civiltà dei tempi e i bi-

sogni delle nazioni. In Roma non poteva esservi il contenzioso amministrativo stabilito sopra larghe basi, perocchè gli elementi della civiltà Romana si riunivano precipuamente in due, nel municipio e nella famiglia. L'indole delle istituzioni pubbliche di quel popolo erano tutte municipali, ed assai poco i rapporti dell'individuo con lo Stato erano sviluppati. Laonde l'amministrazione rimanevasi a regolare i rapporti del cittadino col municipio, e però le leggi amministrative assai semplici si erano, nè potevano aver l'indole di leggi generali, essendo mestieri che ai speciali bisogni dei singoli municipii si conformassero. Il contenzioso amministrativo formando una parte essenziale dell'amministrazione, a misura del più ampio sviluppo di questa, diverso esso si rende. Gli Edili che avevano una giurisdizione propria, e diversa da quella dei Pretori, giudicavano di quelle quistioni risguardanti i bisogni speciali della città; la quale magistratura amministrativa pe' bisogni della società Romana era bastevole.

Lo stabilimento della feudalità fu un gran fatto in Europa, che in poco tempo, divenuto universale, creò un novello ordine di relazioni politiche tra i feudatarii e gli abitanti dei feudi, e tra quelli ed il Sovrano. Ma quantunque la feudalità grandi beni arrecò nel medio evo alle società ed agli individui, pure non può negarsi che essa operando una disgregazione fra le diverse parti del territorio di uno Stato allo stabilimento delle società generali grandemente si opponeva. E però l'amministrazione ed il contenzioso amministrativo ne' tempi del maggior

potere feudale non poteva veramente formarsi. Nel Secolo XII lo sviluppo delle associazioni comunali, molta parte ebbe allo svolgimento della umana società, e non prima del Secolo XVI si rileva in Europa la società stabilirsi veramente sulla forma generale. E dovendo le dottrine nascere, quando nascono le materie, così in questa epoca troviamo in Francia in Inghilterra in Alemagna, e nel Regno delle due Sicilie precipuamente assai meglio stabilita l'amministrazione ed il contenzioso amministrativo. Appo noi osserviamo sotto la dominazione di Re Alfonso 1.° d'Aragona la creazione del tribunale della Regia Camera della Sommaria, Collegio supremo e speciale del contenzioso dell'amministrazione. L'idea vera della civiltà sta nel pieno sviluppamento dell' individuo e della società, e nell'accordo vero e stabile tra il progresso sociale e l' individuale. Le società attuali in Europa si hanno l' indole di società generali, e quindi le istituzioni amministrative debbono essere dirette ad un fine assai più interessante ed elevato, dovendo provvedere a regolare i rapporti dei cittadini collo Stato; e nel tempo stesso vuolsi procurare l' accordo delle società minori fra esse e lo Stato medesimo. Laonde, pel corso stesso delle cose, l'amministrazione ne'tempi della civiltà tende a grandi e svariati obbietti, ed il contenzioso amministrativo addiviene una istituzione assai più necessaria nello Stato. Le controversie amministrative di vero debbono decidersi con rispettare da una banda i diritti de' privati, e dall' altra facendo osservare gli atti dell'amministrazione, allorchè son legittimi; i quali avendo in mira

di provvedere alle moltiplici relazioni de' cittadini colla società generale e colle società minori, debbono essere esaminati con vedute generali ed uniformi, nel fine di non sconvolgere l'ordine sociale. Se si commettessero al potere civile i giudizi amministrativi si verrebbero a disordinare i diversi rapporti pubblici, poichè ove gli atti dell'amministrazione non fossero giudicati con le sue vedute universali ed uniformi non si potrebbero al certo conservar salde le relazioni sociali.

LEZIONE VI.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

La decisione delle controversie amministrative in ultimo esame deve far parte delle attribuzioni ordinarie della Gran Corte de' Conti, e non dev'esser commessa al Consiglio di Stato. Il potere giudiziario dev' esser per quanto più è possibile separato dal potere legislativo e dall' amministrazione. Il Consiglio di Stato prendendo parte alla formazione delle leggi nella linea consultiva ed all' amministrazione, ove decidesse le quistioni amministrative, rimarrebbero in uno stesso corpo riuniti soverchiamente il potere legislativo, l' amministrativo ed il giudiziario. Per le leggi del Regno, i conflitti di attribuzione fra il contenzioso amministrativo ed il giudiziario sono discussi dal Consiglio di Stato, e però se questo collegio decidesse le controversie amministrative, mancherebbe un corpo superiore all' ordine giudiziario e all' amministrativo per lo esame de' conflitti di attribuzione. La Gran Corte de' Conti essendo un collegio giudiziario fa rimaner meglio sicurata la giustizia, e meglio garentiti i diritti de' privati nelle dispute amministrative. Necessità dell' approvazione Sovrana alle decisioni della Gran Corte de' Conti, per porre in accordo i diversi poteri dello Stato, e non distruggere la indipendenza dell' amministrazione. Una sì fatta approvazione potrebbe esser limitata a' soli casi, ne' quali l' atto amministrativo contro il quale si richiama parta dall' autorità del Re o de' Ministri di Stato. Ove l' atto amministrativo fosse stato dato fuori da uffiziali inferiori, potrebbe la Gran Corte de' Conti decidere definitivamente; ma quando la controversia si versasse su la proprietà di una cosa del pubblico demanio, sempre la decisione dovrebbe andar sommessa alla Sovrana approvazione.

In altra lezione osservammo l'indole della istituzione del Consiglio di Stato, corpo supremo consultivo del governo per la formazione delle leggi, e per gli affari dell' alta amministrazione dello

stato. La giurisdizione per giudicare le controversie del contenzioso amministrativo, secondo i veri principii della scienza, non si accorda con le attribuzioni organiche del detto Consiglio. Di vero il potere giudiziario vuolsi quanto più è possibile separare dal legislativo, dovendo formare un ordine speciale dello stato che agli altri non sia confuso (1). Il Consiglio di Stato prendendo parte alla formazione delle leggi ove si conferisse a questo la decisione in ultimo esame dei giudizi amministrativi il potere di giudicare e quello di concorrere al potere legislativo insieme sarebbero confusi. Nè può dirsi che il Consiglio di Stato non eserciti propriamente il potere legislativo, perocchè concorrendo alla preparazione delle leggi per incarico del Governo, quantunque nella sfera meramente consultiva sempre riunirebbe il potere di giudicare e quello di aver parte allo stabilimento delle leggi.

Ancora è da porre mente che il Consiglio di Stato non pure concorre al potere legislativo, ma è del pari un collegio consultivo per l'alta amministrazione dello Stato: epperò ove si avesse giurisdizione per giudicare le controversie amministrative sarebbero troppo strettamente connesse le funzioni di mera amministrazione a quella del contenzioso. L'amministrazione diretta ha un'indole diversa dal contenzioso amministrativo, chè la prima ponendo in atto le leggi pubbliche dello stato, ordina e dispone le cose in modo da provvedere agl'interessi generali della società, e il contenzioso amministrativo ha il carico di dichia-

(1) Veggasi Montesquieu Spirito delle leggi.

rare la legittimità dell' atto dell'amministrazione ovvero annullarlo allorchè fosse tale da ledere il diritto del privato. Dovendosi adunque ne'giudizi amministrativi render certa da una banda la forza degli atti dell' amministrazione, e dall'altra garentire pienamente i diritti dei privati, egli è mestieri che le autorità ed i corpi destinati, alle funzioni di mera amministrazione siano distinti da quelli posti a decidere le quistioni del contenzioso di essa, a fine di garentire l'interesse pubblico e i dritti individuali. Or se il Consiglio di Stato è un corpo consultivo per gli affari dell' alta amministrazione non gli si può conferire quella giurisdizione senza confondere in uno l' amministrazione ed il contenzioso amministrativo.

La decisione dei conflitti di attribuzioni fra le autorità del contenzioso amministrativo e del contenzioso giudiziario è un atto di governo, che deve rendersi dal Re, fonte di tutte le giurisdizioni. Per l'esame di questi conflitti la legge de' 14 giugno 1824 aveva destinata la Consulta del regno e meritamente, poichè essendo disputata la giurisdizione fra due ordini dello stato distinti e indipendenti, conveniva che un corpo incaricato di funzioni di governo e di un grado più elevato del potere giudiziario e dell' amministrativo avesse disaminato il merito dei conflitti di attribuzioni, per rassegnare poi al Re il suo voto consultivo. Se il Consiglio di Stato giudicasse in ultimo esame il contenzioso amministrativo, mancherebbe un corpo supremo nel governo per l'esame dei conflitti di attribuzioni dappoichè ove così fosse, il Consiglio di stato non

potrebbe simultaneamente disaminare i conflitti di attribuzioni fra le autorità giudiziarie e del contenzioso dell' amministrazione.

Nell' antica Monarchia della Francia la giurisdizione del contenzioso amministrativo fu sempre conferita a corpi speciali dello stato. La Corte dei conti, la Corte dei sussidi e la giurisdizione dell' elezioni si occupavano a giudicare delle controversie amministrative, come pure i Tesorieri o gl' Intendenti.

Per le leggi del Regno delle due Sicilie il contenzioso amministrativo ha costantemente formato una istituzione speciale dello stato assai meglio di quello fosse in Francia. La Regia Camera della Sommaria pei dominii di quà dal faro avea ampia giurisdizione per tutte le dispute che interessavano il Regio Erario, costituendo un corpo speciale per la diffinizione di questi giudizi, e pei dominii di là dal faro vi era il Tribunale del Real patrimonio incaricato presso che delle medesime funzioni. E quantunque per le antiche leggi fosse in Napoli un corpo supremo consultivo del Governo, la Real Camera di S. Chiara, pure tenendosi sempre dietro ai giusti principii di ordinamento sociale, non si conferì mai ad essa alcuna giurisdizione pel contenzioso amministrativo, il quale ad un corpo speciale, ch' era la Regia Camera della Sommaria, fu mai sempre confidato.

In francia nello stabilimento delle novelle leggi furono riunite presso le autorità amministrative le funzioni di mera amministrazione e quelle del contenzioso, e non può porsi in dubbio che la Costituzione dell'anno ottavo un notabile miglio-

ramento arrecò nel separare queste due distinte specie di funzioni. Ma non può affermarsi aver quella legge stabilito il contenzioso amministrativo su i veri principii, nè di averlo interamente separato dalla amministrazione diretta, avvegnachè il Consiglio di Stato siccome a giudice supremo del contenzioso amministrativo riuniva insieme le funzioni di amministrazione a quelle di giudizio amministrativo. La creazione de'Consigli di Prefettura destinati a diffinire in primo esame le contese amministrative si tenne meritamente in Francia come una istituzione di vero progresso sociale; chè l'amministrazione dal contenzioso si venne distinguendo. Ma non si seppe operare la stessa distinzione nei gradi superiori dell'ordine amministrativo, dappoichè come abbiam toccato lo stesso corpo supremo consultivo qual'era il Consiglio di Stato, diffiniva i giudizi amministrativi.

Alla invasione francese nella parte continentale del regno nel 1806 si abolirono, secondo che di sopra è detto, quasi interamente le antiche istituzioni patrie le francesi adattando ; e del pari ch'era in Francia il Consiglio di Stato fu appresso di noi costituito come un supremo collegio consultivo per la formazione delle leggi e per l' alta amministrazione dello stato, avente anche la giurisdizione del contenzioso amministrativo. Ma ristabilita la Monarchia legittima nel 1815 il Consiglio di Stato venne abolito; e con la legge ordinatrice della G. C. dei conti pei dominii di quà dal faro dei 29 maggio 1817 e con l'altra pei dominii di la dal faro de' 7 gennaio 1818, fu dichiarato il contenzioso am-

ministrativo essere una attribuzione ordinaria delle due G. C. dei conti. Questi collegi sono incaricati di discutere e di esaminare non pure i gravami in cose pertinenti al contenzioso amministrativo, ma sì anche alcune quistioni in primo esame nella stessa materia. E può affermarsi che appo noi la decisione delle controversie amministrative in ultimo esame trovasi conferita a quei corpi, ai quali per la natura delle loro funzioni vuolsi commettere. La G. C. dei conti per l'indole della sua istituzione è un tribunale supremo amministrativo, le sue funzioni essendo giudiziarie, il perchè di leggieri vien fatto di osservare come il contenzioso amministrativo affidato a questo corpo sia una istituzione veramente speciale dello stato, distinta e dai collegi che concorrono al potere legislativo è sì da quelli che prendono parte alle funzioni di mera amministrazione. E però nei giudizi del contenzioso amministrativo si assicura pienamente l'interesse pubblico da una banda, e dall'altra si rendono certi i diritti dei privati. Nella G. C. dei conti le forme giuridiche sono presso che identiche a quelle si osservano nei collegi giudiziari, e i diritti delle parti contendenti sono appieno garentiti. Gli avvocati hanno tutte le facoltà a presentare e sostenere le ragioni dei giudicabili, e competono gli opportuni rimedii avverso le decisioni del collegio. E di vero oltre al rimedio ordinario dell'opposizione, per quelle rendute in contumacia, possono anche nei casi fermati dalla legge, sperimentarsi i gravami straordinarii, dell'opposizione di terzo, e del ricorso per ritrattazione.

L' uffizio del pubblico Ministero presso la G. C. dei conti presenta i più grandi vantaggi, e questo uffizio non ci ha presso il Consiglio di Stato. La indipendenza del collegio non è in menoma parte alterata nel profferire le sue decisioni, e l'agente del Governo, presentando l'intenzione vera delle leggi assicura da una banda la giustizia e dall' altra la uniformità nei principii posti a regola dell'amministrazione. E poi per le alte e nobili funzioni del Ministero pubblico presso la G. C. dei conti, il contenzioso amministrativo si collega in certo modo all'amministrazione dello stato, senza che alcun danno ne risenta la piena garentia che i contendenti han diritto di avere.

Le decisioni della G. C. dei conti per le materie del contenzioso amministrativo, non possono eseguirsi che dopo l' approvazione Sovrana (1). Ogni potere dello stato dev'essere stabilito in modo da non distruggere gli altri poteri costituiti. L'amminisirázione ha per fine di porre in atto le leggi amministrative, e avendo il Re a suo capo supremo, non dev'essere distrutta da alcun altro potere. Nei giudizii amministrativi si esaminano gli atti dell' amministrazione, per riconoscerne la legittimità, ovvero per dichiararli non legittimi; e però ove la G. C. dei conti decidesse diffinitivamente le contese amministrative, potrebbe divenire un corpo censore e distruttore assoluto dell'amministrazione dello stato, la quale sarebbe pienamente invasa dall' ordine dei magistrati del contenzioso amministrativo. E

(1) Veggasi l' art. 16 della legge dei 29 maggio 1817.

oltracciò l'amministrazione necessaria all'esistenza e conservazione della società non costituirebbe un potere indipendente dello stato, se i suoi atti potessero diffinitivamente annullarsi da un corpo giudiziario.

Ma quantunque, per le ragioni fin qui arrecate in mezzo, l'approvazione Sovrana fosse necessaria a rendere esecutive le decisioni delle G. C. dei conti nelle materie del contenzioso amministrativo, non però di meno, secondo che appresso faremo di mostrare, ben si potrebbe limitare siffatta approvazione solo ad alcuni casi e in altri non la richiedere. E di vero allorchè nel giudizio è reclamo contro un atto dell'amministrazione publica che dall'autorità del Re, o dei Ministri di Stato provenga non può esser dubbio che necessario sia d'approvarsi dal Sovrano la decisione della G. C. dei conti, chè altramente si avrebbe nel seno dello stesso ordine amministrativo, un corpo con facoltà di distruggere diffinitivamente gli atti dell'alta amministrazione riservati allla risoluzione del Re e dei Ministri di Stato.

Ma per contrario, ove gli atti amministrativi a disaminare fosser stati renduti da altre autorità come Direttori generali, Intendenti, Sindaci e via dicendo, ben si potrebbe il giudizio di essi atti interamente commettere alla G. C. dei conti, e le decisioni per essa date fuori alla Sovrana approvazione non sottoporre. Trattandosi di disaminare atti che non risguardano l'amministrazione superiore dello stato ove la G. C. dei conti giudicasse definitivamente alcun'alterazione non si avrebbe a temere nell'u-

nità dei principi di governo; nè poi si verrebbe a scomporre l'ordine amministrativo chè il collegio giudicante potrebbe annullare definitivamente solo gli atti degli uffiziali inferiori, e non già pur quelli che, riferendosi ad alti e generali obbietti di governo, il Re e i Ministri di Stato danno fuori.

Nondimeno quando nel giudizio amministrativo si contendesse della proprietà di alcuna cosa pertinente al pubblico demanio, come ad esempio di strade, fiumi, porti e simili la decisione dovrebbe sempre al Sovrano andar sommessa. Imperciocchè le cose pubbliche, essendo destinate all'uso della società tutta quanta, la proprietà di queste è d'interesse generale epperò per la tutela del pubblico vantaggio è bene che le decisioni della G. C. dei conti intorno a siffatte cose solo dopo la Sovrana approvazione si abbiano da eseguire.

LEZIONE VII.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE

Esposizione del metodo col quale sarà trattata la materia dell' amministrazione de' Comuni. Natura della società comunale. Ne' primi tempi del mondo i municipî furono le sole società esistenti, e quindi in quest' epoca tutte le istituzioni amministrative si ebbero una indole municipale. Indole delle leggi amministrative di Roma fondate tutte su l' elemento municipale. Col progresso della civiltà si vengono stabilendo le società generali, le quali non debbono distruggere le comunali; ma conviene in vece comporre in modo l' amministrazione de' Comuni e quella della società generale, da porre in pieno accordo i primi con quest' ultima. Per avere la uniformità nell' amministrazione de' Comuni, e menarli alla unità dello Stato, si rende necessaria una società intermedia fra i Comuni e lo Stato, che è la società provinciale. Indole di questa società, la quale tende da una banda a tutelare l' interesse speciale de' Comuni, e dall'altra a porli in accordo fra essi, e farli contribuire alla unità dello Stato. Natura delle provincie secondo le antiche leggi del Regno, le quali non formavano società esistenti. Origine delle società provinciali, come sono di presente formate, e numero di esse in Napoli ed in Sicilia. Principî fondamentali intorno alla divisione del territorio di uno Stato in provincie. Indole speciale de' distretti destinati a meglio rannodare i Comuni alle provincie.

In altra lezione dividemmo la pubblica amministrazione in quella dello stato, e nell'altra delle provincie e dei comuni. Questa ch' è base all'amministrazione generale dello stato e insieme alla prosperità nazionale, richiede tutte le nostre cure, perchè sia esaminata non solo nei suoi principii generali ed assoluti, ma anche nel

suo progresso storico, secondo il corso della civiltà. Nè a ciò rimarremo contenti, chè necessario reputiamo ancora ampiamente discorrere la sua parte positiva, nascente dal testo delle leggi che imperano nel Regno delle due Sicilie, messe a confronto con le diverse legislazioni vigenti nelle nazioni più civili di Europa.

Nell' art. 1 della legge dei 12 dicembre 1816 è disposto che l'amministrazione civile de'Reali domini al di qua del faro va divisa in provinciale, distrettuale e comunale, seguendosi la circoscrizione stabilita nella legge del 1 maggio 1816. E qui accade premettere che di questa legge onde vi parlo, come pure delle altre due dei 21 e 25 marzo 1817 sul contenzioso amministrativo, e sulla procedura dei giudizii amministrativi, fu comandata l' osservanza, mercè il Real decreto del dì 7 maggio 1838, anche nei Reali domini oltre il faro.

I principi fondamentali della scienza del dritto amministrativo intorno alle provincie e ai Comuni non si potrebbero al certo bene intendere senza farsi innanzi tutto a indagare la natura vera delle società comunali, l'origine ed il corso loro secondo i gradi diversi d'incivilimento e lo stato in che sono ora i comuni soprattutto nel Regno delle due Sicilie. Nelle leggi di Roma i comuni chiamavansi municipii e città (1); e nel nostro regno università, essendo così denominati non pure nelle Costituzioni dei Normanni e degli Svevi, ma nella prammatica *de admin. univer.* Per le nuove istituzioni amministrative pubbli-

(1) Veggasi la legge 218 ff. de verbor. sign.

cate dopo la invasione francese del 1806 queste società fanno dette comuni e la stessa denominazione hanno conservata per la legge del 12 dicembre 1816.

La società comunale potrebbe così definirsi col dotto pubblicista napoletano, Giuseppe Basta *Hominum multitudo ex diversis familiis ac minoribus societatibus certo sub regimine ad commune bonum consociata.* Queste società sono naturali e però necessarie chè i bisogni dell'uomo sono così fatti da non potersi altramente soddisfare che mediante l'unione coi suoi simili: e di fatto gli uomini e le famiglie nei primordii del mondo naturalmente si riunirono insieme a fine di provvedere alle comuni necessità. Cicerone nei libri *de officis* elegantemente ci descrive la natura della società comunale. *Gradus autem plures sunt societatis hominum ut enim ab illa infinita discedatur, proprior est eiusdem esse civitatis: multa sunt enim civibus inter se communia forum porticus, viae leges iura, suffragia consuetudines praeterea et familiaritates, multaeque cum multis res ratinesque contractae.* E poichè nemmeno l'idea di qualsiasi società si potrebbe concepire senza una regola che riunisca le azioni di tutti dirigendole al fine comune, i municipii hanno avuto sempre fin dalla loro origine un proprio reggimento.

Nei primi tempi del mondo, e sino a che la civiltà non cominciò ad avere un certo sviluppo i bisogni dell'uomo essendo assai limitati, erano soddisfatti colle sole società comunali e però troviamo appo gli antichi popoli municipii e città isolate fra loro e indipendenti. Le

istituzioni amministrative di Roma erano stabilite precipuamente su principii municipali, e sul separamento fra le diverse città. E appresso per la caduta dell'impero Romano, e le invasioni dei popoli del nord nel mezzogiorno dell'Europa, con la quasi totale dissoluzione di ogni elemento sociale, insieme anche quella delle società comunali fu operata. Ma in sul finire del medio evo, risorta la civiltà in Europa, cominciarono a ricomparire le associazioni comunali che furono un elemento potente per sminuire il feudalismo sviluppando i rapporti fra i cittadini e lo stato e stabilire le nazioni, aventi governi centrali.

Le umane istituzioni, pel naturale ordinamento delle cose debbon seguire l'indole ed il grado di civiltà dei popoli, epperò quando le società locali cresciuti i bisogni degli uomini, non erano più bastevoli, fu mestieri dar opera allo stabilimento delle società generali. In quest'epoca le associazioni comunali si ebbero molto a modificare, dappoichè essendo, non più i soli municipii ma invece società locali poste nella grande società civile, conveniva che la scienza e le diverse legislazioni amministrative di Europa avessero ogni mezzo adoperato per cercare un accordo fra i rapporti del cittadino col comune e quelli più universali che il cittadino ha con lo stato. Imperciocchè i comuni debbonsi comporre in guisa che sieno non pure in piena armonia fra essi ma atti altresì a contribuire al gran fine della società generale.

Avendo l'onore di essere preposto all'insegnamento della scienza del dritto amministrativo in

tempo d'incivilimento, ed in un regno nel quale le istituzioni amministrative non solo contendono con quelle delle altre nazioni di Europa, ma assai le avanzano in civiltà, io non posso, nel tenervi discorso dell'amministrazione dei comuni parlar di essi come società isolate e del tutto indipendenti. La legge della continuità è fondamentale nel saggio progresso delle nazioni chè le istituzioni novelle non debbono distruggere quelle già esistenti ma essere fondate in modo da operare uno stabile accordo fra lo stato presente e lo avvenire. Le società generali non possono distruggere le comunali perocchè lo sviluppo dei bisogni generali dell' uomo non distrugge i bisogni speciali e locali del medesimo, e quindi nei tempi d' incivilimento i comuni e tutte le altre minori associazioni debbono costituirsi in guisa da potersi interamente sviluppare con mezzi propri e speciali secondo i propri bisogni e simultaneamente debbono porsi in accordo fra essi ed in piena armonia colla società generale.

La esistenza delle sole società comunali e della società generale, sarebbe insufficiente a raggiungere il gran fine della conservazione e del perfezionamento del genere umano, senza che vi fosse un altra società intermedia fra lo stato ed i comuni. Questa società intermedia si è la provinciale, la quale mira ad un duplice obbietto di condurre cioè tutti i comuni alla unità di un interesse più ampio qual'è quello della provincia, e menarli tutti al fine unico e generale dello stato. E però il principio fondamentale e direttivo per lo stabilimento e l'amministrazione delle provincie è quello di ordinarle in modo da

poter tutelare l'interesse speciale dei comuni, e simultaneamente contribuire alla unità dello stato, con la uniformità delle vedute degli interessi e delle azioni.

Il Re Ruggiero fondatore della Monarchia delle due Sicilie, divise il regno in varii dipartimenti detti *justitiariatus* da'giustizieri instituiti pel reggimento di essi. L' Imperadore Federigo 2.° partì questo reame in provincie, e ne formò quattro ed Alfonso 1.° di Aragona accrebbe il numero di esse a dodici per meglio provvedere alla più facile riscossione dei tributi e furono dette questorie avendo ciascuna un questore preposto a riscuotere le contribuzioni, ed il numero delle provincie nella parte continentale del regno si rimase a dodici fino alle nuove istituzioni. Tutte le autorità provinciali dallo stabilimento della Monarchia sino alla creazione dei tribunali delle Regie udienze non aveano che attribuzioni meramente giudiziarie in materia civile e penale; e le Regie udienze nel progresso del tempo istituite, alle quali facevano da capi i Presidi parimenti avevano attribuzioni giudiziarie. Sicchè per le antiche leggi del Regno tutte le autorità e tutti i Collegi provinciali erano unicamente preposti all'amministrazione della giustizia civile e penale, ed alcuni funzionarii sopraintendevano alla riscossione de' Regii tributi. E quindi le istituzioni amministrative, come attualmente le abbiamo pel reggimento e per l'amministrazione delle provincie, nel fine di riunire i Comuni allo stato con una società intermedia, per l' antica legislazione non si avevano.

In Francia per le leggi dei 22 dicembre 1789

e per altre disposizioni legislative in seguì o promulgate, il territorio del Regno fu diviso in dipartimenti, in distretti, in cantoni ed in Comuni, ed i dipartimenti che noi chiamiamo provincie cominciarono a costituire presso quella nazione delle società speciali, che avevano una esistenza non pure nell' ordine politico, che nell'amministrativo e giudiziario e civile. Alla invasione francese avvenuta in questa parte del Regno nel 1806 quasi tutte le istituzioni amministrative della Francia furono stabilite presso noi, e le provincie conseguentemente furono composte in modo, da formare delle società intermedie fra lo Stato ed i Comuni. Restaurata la Monarchia legittima nel 1815, con la pubblicazione della legge de' 12 dicembre 1816 sull' amministrazione civile, fu prescritto con l' art. 1 che l'amministrazione civile doveva essere partita in provinciale, distrettuale e comunale. Per le leggi organiche adunque del Regno delle due Sicilie; consentaneamente a quella della Francia le provincie formano delle società speciali distinte dallo Stato e da' Comuni destinate a riunire questi ultimi con principii uniformi alla unità nazionale ed alle più alte vedute dell' amministrazione dello Stato. Nel presente tempo di civiltà, le società provinciali sono necessarie per riunire i Comuni alla società generale; ma nei tempi andati, non essendo peranco bene fermato il principio nazionale, non eravi necessità dello stabilimento di questi vincoli per porre in armonia lo Stato e i Comuni.

Nei dominii di quà del Faro per la legge del 1.° maggio 1816 il numero delle provincie si è

di quindici, e la Sicilia è ripartita in sette provincie. La divisione di un Regno in provincie conviene che fosse fatta per quanto è possibile, seguendo quelle partizioni che le fanno rimanere distinte per mezzo di confini naturali, come i fiumi ed i monti. Ma è pur vero che un assoluta uniformità di circoscrizione territoriale non è sempre possibile, e alcune volte riuscirebbe incomoda o dannosa; e però in questa materia non possono fermarsi norme sicure e generali. Le provincie debbono stabilirsi in guisa, da non essere nè troppo ampie nè troppo ristrette. Ove le provincie si rendessero soverchiamente limitate, verrebbero ad essere troppo scissi gl'interessi generali delle provincie, e non avrebbero la forza necessaria per riunire i Comuni allo Stato. Per l'opposito una smodata ampiezza del territorio delle provincie, farebbe divenire troppo debole l'azione delle autorità provinciali sulle minori associazioni, e malagevole tornerebbe di aggiungere a quella uniformità di vedute necessaria nell'amministrazione pubblica.

Nella circoscrizione amministrativa del Regno, oltre alle provincie e a'Comuni, sono puranco i distretti, per unire meglio e con vincoli più stabili ed uniformi i Comuni alle provincie; avvegnachè le attribuzioni de' corpi distrettuali e quelle de'Sottintendenti capi dei distretti consistono tutte nell'unire le società comunali alle provinciali, costituendo un vincolo fra le autorità e i corpi provinciali, e le autorità e i corpi comunali.

LEZIONE VIII.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

I Comuni e le provincie debbono essere composte ed amministrate in guisa da potersi sviluppare con principii proprî e con mezzi speciali, per aggiungere il fine della loro istituzione. Necessità di stabilire queste società su tali basi, da poter essere in pieno accordo fra esse e colla società generale per ottenere la unità dello Stato, e quindi si rende indispensabile, precipuamente ne' tempi della civiltà, la dipendenza delle amministrazioni delle provincie e de' Comuni, da quella della società generale. Le nostre leggi e quella della Francia collocano l' amministrazione civile alla dipendenza del Ministero dell' Interno, e in tal modo si pongono in armonia le amministrazioni de' Comuni e delle provincie con quella dello Stato. Le autorità provinciali debbono non pure essere preposti all' amministrazione della provincia, e alla tutela de' comuni, ma anche debbono essere costituite come agenti dell' amministrazione dello Stato nell' ambito del territorio della propria provincia, per aversi armonia tra le minori società e la società generale. Esposizione delle attribuzioni degl' Intendenti, secondo le norme della legge de' 12 dicembre 1816. Sono essi preposti nella propria provincia a tutte le branche dell' amministrazione, a differenza de' Ministri di Stato, i quali curano una data parte della medesima. Ragioni per le quali gl' Intendenti debbono riunire nelle loro attribuzioni tutte le cure dell' amministrazione. Natura ed attribuzioni degli uffizi de' Segretari generali delle Intendenze.

In altra lezione dimostrammo dover essere le provincie e i Comuni stabiliti ed amministrati in modo, da potersi interamente sviluppare, secondo i proprii e speciali bisogni, e con mire e mezzi indipendenti per quanto è possibile, da quelli della società generale. Ma è insieme ne-

cessaria cosa che le società provinciali e comunali procedano con principii uniformi a fine che co' loro atti amministrativi, non facessero ostacolo al conseguimento del fine della società generale. Le minori società son destinate a satisfare i bisogni speciali e locali dell' uomo, e la società generale ha per fine la soddisfazione di quei bisogni che sono più ampii ed universali, e però il fine delle minori società non può per la natura stessa delle cose essere in disaccordo con quello della società civile, perchè tutte concorrono nel loro ultimo fine ad un obbietto unico, alla conservazione ed al perfezionamento del genere umano.

Laonde i mezzi di azione delle provincie e dei Comuni debbono essere contemperati in modo, da non essere in collisione coi mezzi destinati al conseguimento del fine della società generale. In opposito la società, istituzione naturale e necessaria all'umanità ed antica quanto l'uomo, verrebbe a costare di elementi contradittorii, e ad essere sconvolta nelle sue stesse basi, e la civiltà lungi dal perfezionare lo stato sociale verrebbe a distruggerlo.

Per ottenere questo fine evidentemente appare la necessità di dover le leggi amministrative dei popoli civili essere stabilite in guisa che i Comuni e le provincie fossero nei loro speciali affari, indipendenti per quanto è possibile, e che nel tempo stesso l'amministrazione de' medesimi fosse ordinata con una tale dipendenza dall'amministrazione generale dello Stato, da poter sicurare quella unità di vedute, che deve prescedere al reggimento delle nazioni, col far tendere

ad un fine unico le società minori e la società generale. Le leggi della Francia statuirono che l' amministrazione civile fosse alla dipendenza del Ministero dell' Interno, e nell' art. 2 della legge de' 12 dicembre 1816 sull'amministrazione civile sta parimenti prescritto che l'amministrazion civile è nella immediata ed esclusiva dipendenza del Ministero dell' Interno.

I Ministri di Stato sono gli agenti supremi dell'amministrazione delegata e degli affari pertinenti all' alta amministrazione dello Stato, riservati alla risoluzione Sovrana, sono i Ministri che fanno la proposizione a S. M. curando in seguito l'eseguimento delle decisioni rendute. E però essendo l' amministrazione civile posta alla dipendenza di un Ministero di Stato, si viene ad aggiungere eminentemente il fine di condurre in modo le norme delle società comunali e provinciali, da essere in accordo non pure con l'azione amministrativa delegata al Ministero dell' Interno, ma del pari con l' alta amministrazione riservata al Re.

Nell' art. 5 della citata legge del 12 dicembre 1816 si stabilisce per l' amministrazione di ciascuna provincia una Intendenza, la quale ha un Intendente, un Segretario generale, un Consiglio d' Intendenza ed una corrispondente Segreteria; ci ha anche in ciascuna provincia un Consiglio provinciale. È a porsi mente che nello stato attuale delle società più incivilite le provincie ed i Comuni non pure debbonsi considerare come speciali associazioni distinte e indipendenti fra loro, ma del pari come tante parti della grande società civile; e dovendosi quindi

coordinare in guisa da costituir insieme l' unità politica dello Stato. Còn l'ordinamento delle autorità e de' corpi provinciali e comunali si deve provvedere all' amministrazione di queste società, ed anche a quella della società generale. Le istituzioni di Roma e di Cartagine, ed in parte anche quelle della Grecia presentano l'elemento municipale quasi come il solo in quelle società; e l' impero di una città sulle altre, per modo che, essendovi soltanto autorità locali, non si osservava alcuna distinzione tra un potere centrale dominante, destinato nell'interesse generale dello Stato e il potere che una città esercitava su tutte le altre. Nel medio evo, si cominciò a comporre la società in Europa in una forma nazionale, e a dirigere le città, non nell' interesse esclusivo di una dominante sulle altre, ma in vece nello interesse generale di tutte. Il progresso della civiltà ed il miglioramento degli ordini civili composti secondo i bisogni generali dell' uomo forte rendettero e permanente il principio della unità nazionale; e così il potere pubblico si divise in potere centrale ed in locale. Il primo ha per fine di recare ad atto l' unità dello Stato, in mezzo ad un gran numero di minori associazioni, le quali diversamente sarebbero sempre in disgiunzione e disaccordo, e però la sociabilità umana non può veramente e stabilmente svilupparsi se non mediante un potere centrale, che uniformemente promuova lo interesse generale di tutte le minori società, senza che l' una avesse predominio sulle altre. Nell'aggiungersi a questo gran fine conviene non pertanto ordinare il potere centrale in tali rela-

zioni col potere territoriale, da non distruggere gli elementi comunali e provinciali, ma in vece farli tutti sussistere insieme nella grande unità nazionale.

Stabiliti questi principii generali regolatori della pubblica amministrazione nei tempi di civiltà, agevolmente si osservano le norme colle quali si debbono comporre le diverse autorità provinciali, distrettuali e comunali. Le provincie sono delle società intermedie fra i Comuni e la grande società civile destinate a porre in accordo i primi fra essi e collo Stato; e nel tempo stesso costituiscono delle grandi parti della unità nazionale. Or nel fine di creare uno stabile accordo fra l'interesse unitario dello Stato e quello delle provincie e dei Comuni, conviene che le autorità provinciali fossero composte in modo da provedere direttamente all'amministrazione della provincia ed alla tutela e superiore vigilanza de' Comuni, ed anche che fossero gli agenti immediati del potere centrale del Governo, per l'amministrazione generale dello Stato. Abbattuta in Francia la feudalità nella fine del secolo XVIII si stabilì in guisa il potere delle autorità provinciali da provvedere agl' interessi generali dello Stato nell'ambito del proprio territorio, e simultaneamente a quelli delle provincie e de' Comuni. Con la invasione francese del 1806 nella parte continentale del Regno si applicarono quasi le stesse istituzioni della Francia appo noi; e restaurata la Monarchia legittima nel 1815 si pubblicò la legge del 12 dicembre 1816 sulla amministrazione civile. Secondo le disposizioni dell' art. 4 di questa legge l'In-

tendente e la prima autorità della provincia. L'ordinamento delle autorità e de' funzionarii in una società qualunque debb'esser fatto in guisa, che venga ad essere in accordo con l'indole della società medesima, e che possa farla aggiungere al fine della sua istituzione. L'unità de' principî, e la celerità che richiedesi nella esecuzione delle leggi amministrative rendono necessarii per le direzioni delle provincie gli agenti, i quali fossero subordinati l'uno all'altro. Nell'esame delle attribuzioni degl'Intendenti, conviene tener mente, che alcune hanno per fine l'amministrazione generale dello Stato, che si reca ad atto in una determinata provincia, ed altre mirano all'amministrazione della provincia medesima ed alla tutela de' Comuni e dei pubblici Stabilimenti. L'amministrazione pubblica per l'indole stessa della sua istituzione è essenzialmente esecutiva, e però quelle prime funzioni degl'Intendenti risguardano la esecuzione delle leggi e delle disposizioni del Governo concernenti l'amministrazione dello Stato; le altre poi risguardano la esecuzione delle leggi e delle disposizioni superiori per gl'interessi speciali e determinati della provincia e de' Comuni. Nello art. 4 della legge de' 12 dicembre 1816 si comprendono queste prescrizioni. L'Intendente è la prima autorità della provincia. Esso è incaricato dell'amministrazione dei Comuni dei quali è lo immediato tutore, di quella de' pubblici stabilimenti; ed in generale di tutta l'amministrazione interna, dell'amministrazione finanziera, della reclutazione dello esercito e di ogni altro servizio militare non confidato a particolari autorità

ed amministrazioni militari; dell'alta polizia, esclusa la sola provincia di Napoli, finchè in essa vi sarà una prefettura di polizia. In ogni altra provincia le attribuzioni di prefetto sono fuse in quelle d'Intendente; e quando per circostanze straordinarie occorresse di nominarsi un agente di polizia, esso sarà sempre sotto gli ordini dell'Intendente. Per effetto di queste disposizioni conformi anche alle leggi della Francia l'Intendente riunisce le cure di tutte le parti dell'amministrazione della provincia, e a differenza de'Ministri di Stato, a'quali sono affidate le cure di una determinata parte dell'amministrazione, gl'Intendenti sono collocati nelle provincie come agenti superiori di tutta la pubblica amministrazione. I Ministri essendo dappresso alla persona del Capo dello Stato, comechè partite le materie amministrative infra essi, non può mai venir meno la unità delle vedute governative. E poi gli affari che trattansi in una provincia non sono al certo così moltiplici e di sì alto interesse, come quelli che si esaminano dai Ministri di Stato. L'Intendente adunque è il primo amministratore nell'ordine provinciale, ed ha la superiore direzione di tutte le parti dell'amministrazione, poichè l'amministrare debb'essere il fatto di un solo, dalla unità di azione discendendo l'unità di ordine e di principii, e quindi il nesso e la celerità nella pubblica amministrazione.

L'art. 5 della stessa legge del 1816 dichiara essere l'Intendente sotto gli ordini e la corrispondenza immediata del Ministro dell'Interno per tutto ciò che ha rapporto all'amministrazione

interna del Ministro delle Finanze per tutto ciò che concerne le rendite pubbliche e la vigilanza che esso esercita su gli agenti delle medesime; del Ministro di Guerra e di Marina per ciò che interessa la reclutazione ed ogni altro servizio militare o di marina. L' Intendente corrisponde puranco con tutti gli altri Ministri di Stato, e ne dipenderà in tutto cio che essi gli commetteranno nei rispettivi ripartimenti. Queste disposizioni sono una conseguenza dell'indole delle funzioni degl'Intendenti, perocchè se debbono essi provvedere a tutte le parti dell'amministrazione nell'ambito della provincia, necessaria cosa è che fossero alla dipendenza di tutti i Ministeri; e poichè gl'Intendenti sono agenti del Governo per l'amministrazione dello Stato, e preposti alla direzione delle provincie e dei Comuni, egli è aperto che per mantenere e conservare la unità governativa, conveniva che fossero autorità sottoposte alle disposizioni dei Ministri di Stato, che sono gli agenti supremi dell' amministrazione pubblica. Per lo art. 6 l'Intendente viene incaricato d'invigilare alla pubblicazione delle leggi e dei decreti, e dà anche le analoghe istruzioni per accelerarne ed assicurarne la esecuzione; e fa lo stesso pei regolamenti, ed ordini ministeriali. Quando poi si trattasse di richiamare in osservanza una disposizione legislativa o un regolamento caduto in desuetudine, l'Intendente deve richiedere la Superiore autorizzazione per mezzo del Ministro competente. Questa ultima disposizione è assai troppo evidente, avvegnachè una legge caduta in desuetudine, ha perduta l'autorità di legge, ed il richiamarla in vigore per-

tiene unicamente al potere legislativo. L'Intendente ed anche i Ministri di Stato sono organi del potere esecutivo, e però sarebbe cosa contradicente ad ogni principio di ordine sociale conferire ad un Intendente che è un agente del potere esecutivo l'autorità di far leggi, col richiamare in osservanza quelle già cadute in desuetudine.

Gl' Intendenti debbono pubblicare per le stampe un giornale periodico che riunisca gli atti del Governo e dell'amministrazione; e ricevere le dimande de' Comuni, dei pubblici stabilimenti e de' particolari nelle materie di loro competenza, e vi provvedono a norma delle leggi e dei decreti; ed ove sorga dubbio, o pure il caso non fosse preveduto, ne debbon riferire al Ministero competente (art. 7. 8). La disposizione contenuta nell'art. 9 che determina di doversi il dubbio proposto dall'Intendente ad uno de'Ministri di Stato, risolvere d'accordo col Ministro dell'Interno è diretta a far rimaner salda l'armonia fra l'amministrazione dello Stato e quella delle provincie e de'Comuni. Essendo il Ministero dell'Interno preposto alla direzione dell'amministrazione civile, conveniva che tutti gli affari dipendenti da altri Ministeri di Stato, si fossero risoluti con l'accordo del Ministero dell'Interno (1). È poi nella essenza delle funzioni della pubblica amministrazione di potersi rivocare o modificare le disposizioni precedentemente prese, non pure dalle autorità superiori, ma anche da quelle stesse che le hanno date fuori. Gli atti

(1) Veggasi l'art. 9 della legge del 1816.

del potere amministrativo tendono a regolare gl' interessi generali dello Stato o di altre minori associazioni, e secondo i disformi cangiamenti di essi, conviene, che le disposizioni degli agenti dell'amministrazione ricevessero riforme o mutamenti.

E però consentaneamente ai veri principii della scienza trovasi statuito nell'art. 10 della citata legge dei 12 dicembre 1816 di poter i Comuni i particolari ec. dimandar riforma all'Intendente degli atti emessi, ed in caso negativo avanzar richiamo a' Ministri di Stato. Art. 10. Necessaria e convenevol cosa si è che le forze pubbliche di qualsivoglia genere fossero nella dipendenza ed a disposizione piena dell'Intendente, giusta gli art. 11 e 12 della legge memorata, perocchè essendo l' Intendente rivestito di tutte le attribuzioni della pubblica amministrazione nell' ambito della propria provincia, doveva avere i mezzi necessarii esecutivi per provvedere alle branche diverse del pubblico servizio. In opposito ove il capo della provincia, chiamato dalle léggi a moderare l' amministrazione dello Stato e quella della provincia e dei Comuni, e a dirigerle in guisa da recarle in atto con principii uniformi e costanti, non avesse impero su tutti i corpi della forza pubblica di qualunque genere non potrebbe aversi uniformità di vedute tra l'amministrazione dirigente, e gli atti delle autorità militari che eseguono le disposizioni dell'autorità dell'ordine amministrativo (1). Dovendo l' Intendente sopran-

(1) Leggansi gli art. 11 e 12 della detta legge.

tendere a tutte le parti dell' amministrazione, bene il Legislatore nell' art. 14 ha determinato, che prendesse la presidenza in ogni Commessione o Consiglio, quantunque v'intervenissero autorità di grado o dignità maggiore. L'obbligo poi dato agl' Intendenti di dover girare la provincia in ogni biennio contribuisce grandemente a far progredire tutte le sorgenti della prosperità morale e materiale dei Comuni e dei pubblici stabilimenti, ed a far porre rimedio agl' inconvenienti che potessero esservi nell' amministrazione (1).

Tutte le giurisdizioni sono di ordine pubblico, e la separazione delle materie del contenzioso amministrativo da quelle del contenzioso civile, si pertiene ad una sfera anche più elevata, perocchè tende a tener salda la distinzione delle diverse parti del potere esecutivo delegato; il perchè è chiaro come la decisione del conflitto di attribuzioni costituendo un atto di governo, deve necessariamente esser fatta dal Capo dello Stato, ch' è dal fonte di tutte le giurisdizioni. La elevazione dei conflitti per le leggi della Francia e per quelle del nostro Regno è conferita agli Intendenti, poichè essendo essi preposti nella propria provincia alla direzione di tutte le branche dell'amministrazione, possono bene soprantendere alle diverse quistioni che si agitano presso i collegi amministrativi e giudiziarii, e, con la elevazione del conflitto, far sospendere il corso dei procedimenti giuridici, fino a che il

---

(1) Veggansi gli art. 13 e 14 della stessa legge.

Re non dichiari la competenza delle due giurisdizioni. E poi, essendo l'Intendente un agente del Governo, conveniva che il conflitto la cui decisione è un atto eminentemente governativo si fosse elevato dall'autorità superiore della provincia delegata per le funzioni di mera amministrazione. Bene perciò ed avvisatamente nell'art. 15 della legge dei 12 dicembre 1816 si dispone di dover l'Intendente nei casi e nel modo determinato dalla legge elevare i conflitti di attribuzione tra le autorità giudiziarie ed amministrative. L'Intendente deve anche rivelare alle competenti autorità i delitti e i misfatti e gli autori di essi, che pervengono a sua conoscenza, come pure riferire a' Ministri tutte le dilapidazioni, malversazioni ed abusi commessi nella provincia; e deve parimenti rassegnare al Re per mezzo del Ministro dell'Interno i nomi di coloro che avranno meritata la Sovrana benevolenza per lavori e per azioni utili alla società (1).

Lo stabilimento delle imposizioni di qualunque genere, sia per lo Stato, sia per le provincie o i Comuni non può, per la natura delle cose esser fatto dalle autorità delegate dell'amministrazione, ma in vece debbesi pertenere al potere supremo dello Stato. Le contribuzioni si han da porre in guisa da non alterare le sorgenti della ricchezza pubblica, dippiù quelle dei Comuni conviene che fossero in pieno accordo con quelle dello Stato, per porre in armonia

(1) Veggansi gli art. 16 e 17 della legge del 12 dicembre 1816.

l' amministrazione generale con l'amministrazione dei singoli Comuni. E quindi le contribuzioni di ogni genere non possono in alcun modo essere stabilite dagl' Intendenti , dovendo tutte essere distribuite ed ordinate con vedute generali di economia pubblica e con piena uniformità di principii ; e però la materia delle imposizioni non può essere che unicamente diretta dal potere supremo dello Stato. Nell' art. 18 della legge del 1816 si sanciscono pienamente questi principii , vietandosi espressamente agl' Intendenti di stabilire qualunque imposizione per qualunque motivo e di ripartirne alcuna al di là delle somme e del tempo fissato dalla legge , o di fare alcun imprestito senza esservi autorizzato. Possono nondimeno gl' Intendenti farsi autorizzare dal Re o da' Ministri , secondo i diversi casi , allo stabilimento dei mezzi proprii a procurare i fondi necessarii pei bisogni impreveduti ed urgenti. Art. 18 della legge memorata.

Per la legge de' 28 piovoso anno 8.° in Francia furono creati i Segretarii generali di prefettura , incaricati specialmente dell'ordine e della custodia delle carte della Intendenza, e per segnare le spedizioni degli atti che si estraevano dalla Segreteria. Per la legge dei 12 dicembre 1816 le funzioni dei Segretarii generali d'Intendenza si sono di molto elevate ed ampliate, poichè essi , giusta l' art. 19 della stessa legge, sono i principali collaboratori degl'Intendenti nell' amministrazione della provincia. L' Intendente che costituisce la prima autorità della provincia , e che dirige tutte le branche dell'ammini-

strazione, deve avere presso di se una officina per la debita partizione e celerità degli affari, la quale rimaner debbe sotto la direzione di un Segretario generale, che nel tempo stesso serve allo Intendente di collaboratore e di sostituto in caso di assenza o d'impedimento del medesimo (1).

(1) Veggasi l'art. 19 della legge dei 12 dicembre 1816.

LEZIONE IX.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE

Nell'ordine amministrativo debbonsi distinguere le funzioni di Amministrazione da quelle del contenzioso amministrativo. I Consigli d' Intendenza sono i giudici esclusivi del contenzioso amministrativo. In Francia per le leggi de' 22 dicembre 1789 e de' 20 gennajo 1790 in ogni capo luogo di dipartimento si stabilì un assemblea amministrativa superiore col nome di Amministrazione del dipartimento, la quale si divideva in Consiglio ed in Direzione del dipartimento. Le direzioni dei dipartimenti erano simultaneamente incaricate dell' amministrazione e del contenzioso della medesima. La legge del 22 piovoso anno 8.° creò i Consigli di prefettura, per giudicare le controversie del contenzioso amministrativo, e quindi ebbe origine in Francia la separazione tra le funzioni di amministrazione e quelle del contenzioso della medesima. Per la legge dei 12 dicembre 1816 i Consigli d' Intendenza sono i giudici esclusivi del contenzioso amministrativo, che è essenzialmente separato dal contenzioso civile. I Consigli d' Intendenza oltre all'essere giudici amministrativi, sono anche collegi consultivi dell' Intendente per gli affari di amministrazione; e danno anche voto consultivo allo Intendente, allorchè procede come giudice per lo scioglimento delle promiscuità e per le reintegre de'fondi demaniali. L'Intendente non dovrebbe esser Presidente del Consiglio d' Intendenza, avvegnachè essendo capo dell' amministrazione diretta della provincia, si viene il contenzioso amministrativo a confondere con l'amministrazione. L' Intendente dovrebbe esercitare le funzioni di Pubblico Ministero presso i Consigli d' Intendenza, per unire il contenzioso amministrativo all' amministrazione, senza violarne la indipendenza. Le decisioni de' Consigli d' Intendenza sono esecutive, salvo l' appello devolutivo alla camera del contenzioso della Gran Corte de' Conti.

Nell'ordine amministrativo conviene distinguere le funzioni di mera amministrazione, dal contenzioso amministrativo. Siffatta distinzione fra

queste due parti dell'amministrazione si è stabilita col progresso delle società e col miglioramento delle istituzioni civili. I Consigli d'Intendenza per l' art. 20 della legge dei 12 dicembre 1816 sono i giudici esclusivi del contenzioso amministrativo il quale è essenzialmente separato dal contenzioso giudiziario. In Francia la legge del 22 dicembre 1789 e l'altra del 10 gennaio 1790 aveano stabilita nel capo luogo di ogni dipartimento un'assemblea amministrativa superiore col nome di amministrazione del dipartimento; e queste amministrazioni erano divise in Consigli ed in Direzioni di dipartimento. I primi determinavano le norme per tutte le parti dell'amministrazione stabilendo i lavori e le spese necessarie a farsi, e disaminando i conti della direzione; ed il Direttore del dipartimento era destinato per l' amministrazione diretta. In ogni amministrazione dipartimentale era inoltre un Procurator generale, che interveniva in tutte le assemblee generali, e quantunque non avesse avuto voto deliberativo, nondimeno nessuna deliberazione poteva legittimamente prendersi, senza la sua intelligenza; e parimenti interveniva nelle direzioni con voto consultivo. Gli stessi principii di ordinamento amministrativo si servarono per le amministrazioni dei distretti. La legge del 22 dicembre 1789 aveva, consentaneamente a'principii della scienza, separate nell'amministrazione la deliberazione dall'azione amministrativa, ma aveva confuso con quest' ultima il contenzioso, avvegnachè le direzioni dei dipartimenti erano simultaneamente incaricate e dell' amministrazione e del contenzioso della me-

desima. La legge del 28 germinale anno 3.° ricompose l'amministrazione dei dipartimenti e dei distretti sulle stesse basi delle leggi dei 22 dicembre 1789 e 10 gennaio 1790, ed abolì i decreti del 10 ottobre e del 4 dicembre 1793 che grandemente l'aveano alterata. La legge del 22 agosto 1795 cambiò la circoscrizione territoriale precedentemente stabilita, abolendo i distretti, per guisa che il territorio della Francia venne ripartito in dipartimenti, in cantoni ed in Comuni. In ogni dipartimento era un' amministrazione centrale, ed in ogni cantone un' amministrazione municipale; e soltanto ne' Comuni di una popolazione maggiore di cinquemila anime era una speciale amministrazione municipale. Il Direttore esecutivo nominava in ogni dipartimento ed in ogni cantone un Commessario, per vigilare e provvedere alla esecuzione delle leggi.

La legge del 22 piovoso anno 8.° ristabilì i distretti, e creò i Consigli di prefettura per giudicare le controversie del contenzioso amministrativo, e fu questa la prima legge in Francia che separò il giudizio amministrativo dall'azione amministrativa. La qual distinzione con molto accorgimento fatta, non è di lieve importanza; imperciochè il giudicare debb' essere il fatto di molti, e l'agire il fatto di un solo, per conservare l' unità delle vedute nel corpo sociale. Or questa legge ha formato e forma tuttavia una delle basi fondamentali dell'amministrazione della Francia. Con la occupazione militare francese del 1806 nella parte continentale del nostro Regno si fermò, lo abbiam detto di sopra, l' amministrazione civile appo noi quasi allo stes-

so modo, come era ordinata in Francia; istituendosi i Consigli d' Intendenza. Alla restaurazione della Monarchia nel 1815, per la legge de' 12 dicembre 1816 si dichiarò i Consigli d'Intendenza essere i Collegi esclusivi per la decisione delle quistioni del contenzioso amministrativo. Per l'art. 21 si determina, che i Consigli d'Intendenza si compongono di cinque Consiglieri nelle Intendenze di prima classe, di quattro in quelle di seconda, e di tre in quelle di terza classe.

I Consigli d'Intendenza, per le leggi vigenti conformi a quelle della Francia, hanno attribuzioni di doppio genere, avvegnachè non pure formano i Collegi per la decisione delle controversie del contenzioso amministrativo, ma sono anche corpi consultivi degli agenti diretti dell'amministrazione pubblica. In altra lezione osservammo che, nel fine di conservare l'unità dei principii dirigenti, e la celerità del corso amministrativo, conviene che gli agenti e non già i Collegi fossero destinati per le funzioni di mera amministrazione. E poichè la discussione collegiale grandemente influisce allo scovrimento del vero, egli è però convenevol cosa che nell'ordinamento delle autorità amministrative, sieno parimente stabiliti de'collegi consultivi, per l'esame di quelli affari, che ammettono un certo ritardo, e più ampia indagine richieggono. Nell'art. 25 si dispone, che le deliberazioni del Consiglio prendono il nome di avvisi, se saranno richiesti dall' Intendente per sua istruzione, o per parere da rimettersi ad altra autorità, e di decisioni, se saranno pronunziate di sua giu-

risdizione ordinaria. Giusta l'art. 22 i Consiglieri d'Intendenza possono anche, oltre le occupazioni ordinarie del Consiglio, ricevere dall'Intendente commessioni e delegazioni straordinarie, così in residenza come fuori pel servizio dell'amministrazione. Uno fra essi, a scelta dell'Intendente rimpiazzerà il Segretario generale nei casi di assenza o d'impedimento del medesimo; ed allorchè un Consigliere d'Intendenza sostiene le funzioni di Segretario generale, assume anche le parti di Pubblico Ministero presso il Consiglio a norma del Real Rescritto del 7 dicembre 1831. In molti affari i Consigli d'Intendenza debbono per espresse disposizioni delle leggi essere consultati necessariamente dagli Intendenti, per altri è a libertà degl'Intendenti richiedere o no i loro avvisi. Per l'art. 104 della legge de' 12 dicembre 1816 i richiami che possono da' privati prodursi avverso le liste degli eligibili, debbono essere dall'Intendente discussi diffinitivamente in Consiglio d'Intendenza. È chiamato anche il Consiglio per l'art. 114 della stessa legge a dare avviso ragionato, quante volte l'Intendente dopo di aver respinta una seconda terna, proponga per effetto di autorizzazione del Ministero dell'Interno un Sindaco fuori della prima e seconda terna. Discute il Consiglio d'Intendenza le pensioni da darsi agli uffiziali comunali; e non può dispensarsi alle solennità delle subastazioni ovvero abbreviarne i termini negli affitti dei cespiti de' Comuni, senza che vi preceda l'avviso di questo Collegio (art. 158 e 230 della stessa legge). Deve parimente il Consiglio dare avviso necessario sulle inversioni de' fondi

de' Comuni, e sugli stati discussi comunali come anche disaminare i piani e le perizie per le opere pubbliche (art. 249, 251, 254 e 255 della legge anzidetta). I Comuni non possono acquistare, alienare o censire beni fondi, contrarre o transigere per lo acquisto di un diritto o per lo scioglimento di una obbligazione qualunque, nè può dispensarsi alla forma delle subastazioni per questi contratti, senza un provvedimento di espedienza del Consiglio d' Intendenza. Non si può istituire dai Comuni alcun giudizio senza l' autorizzazione dello stesso Collegio, il quale può anche proporre che l'affare si definisca promuovendosi una transazione (art. 298, 302 e 307 della legge medesima). Il Consiglio d' Intendenza oltre di essere il corpo consultivo dell' Intendente nell' amministrazione della provincia, è anche destinato dalla legge a dar voto consultivo all'Intendente medesimo, allorchè questi eserciti le funzioni di giudice del contenzioso amministrativo. L' esame delle controversie che derivano dallo scioglimento delle promiscuità dei beni fra i Comuni, ovvero fra i Comuni e lo Stato, o i particolari, o dalle occupazioni o alienazioni illegittime del demanio comunale è per l' art. 177 della legge medesima delegato agli Intendenti, i quali vi debbono provvedere in Consiglio d' Intendenza, cioè col voto consultivo di questi collegi; per modo che non può ritenersi come legale l'ordinanza renduta se non quando l' Intendente, discussa la controversia in presenza del Consiglio nel medesimo la dia fuori.

L' art. 23 della legge dei 12 dicembre 1816, consentaneamente alle leggi della Francia, di-

spone, che l'Intendente debba presedere il Consiglio d'Intendenza, allorchè v'interviene. In sua assenza vi presiede il Consigliere più anziano in ordine di nomina. La presidenza attribuita all'Intendente non può in sua mancanza essere esercitata dal Segretario generale, il quale può solo intervenire nel Consiglio, per darvi qualche chiarimento, sempre che ne sia richiesto dall'Intendente e dal Consiglio medesimo. Il Consiglio d'Intendenza per poter deliberare deve essere composto di tre votanti almeno, e la deliberazione è nella maggioranza de' voti. Intervenendo l'Intendente al Consiglio, e formandosi parità in un numero pari di votanti, il voto dato da lui è preponderante e decide la controversia. Mancando il numero prescritto de'votanti l'Intendente può destinare momentaneamente a' Consiglieri assenti o impediti uno o più supplenti tra i Consiglieri provinciali che non sieno membri di un tribunale qualunque; e questo supplimento è gratuito, eccetto il caso nel quale i Consiglieri provinciali suppliscono a qualche posto vacante, chè in tal caso è loro dovuto il soldo corrispondente all'ufficio (art. 24 della legge). Sulla disposizione che dà all'Intendente la presidenza del Consiglio d'Intendenza, ed il voto preponderante in caso di parità, è a porsi mente, che per i veri principii della scienza il contenzioso amministrativo debba formare una istituzione speciale e distinta dello Stato, indipendente non pure dal contenzioso civile, che dall'amministrazione. Or tribuendosi all'Intendente primo amministratore della provincia la presidenza del Consiglio, si viene a

confondere in una stessa autorità l'amministrazione ed il contenzioso della medesima. Che anzi quest' ultimo resta sommesso alla prima, avvegnachè avendo l' Intendente il voto preponderante in caso di parità, il contenzioso amministrativo perde quella indipendenza nell' ordinamento della società che ne' tempi di civiltà addiviene interamente necessaria. E poi essendo, pel decreto dei 16 settembre 1810, e per l'art. 15 della legge dei 12 dicembre 1816 l'Intendente destinato ad elevare i conflitti di attribuzioni fra le autorità giudiziarie e quelle del contenzioso amministrativo, rimanendo giudice di quest' ultimo, si riuniscono due funzioni del tutto incompatibili. E di vero la elevazione del conflitto è un atto essenzialmente governativo, che non può darsi nè alle autorità giudiziarie, nè a quelle del contenzioso dell'amministrazione; perchè essendo dubbia e controversa la competenza fra due ordini dello Stato distinti e indipendenti, conviene che un autorità diversa fosse delegata per la elevazione del conflitto, per esser poi deciso dal Re fonte supremo di tutte le giurisdizioni. Essendo l' Intendente giudice del contenzioso amministrativo, questo potere si fa ad invadere il potere giudiziario, nè si osserva quell' indipendenza, che per la natura delle cose, e per la necessità dell'ordinamento sociale vuolsi mantenere.

Ma se il contenzioso amministrativo conviene che fosse indipendente dall'amministrazione, non può porsi in dubbio d' altronde doversi coordinare in guisa queste due istituzioni da essere in piena armonia fra loro, chè diversamente si

turberebbe di soverchio, e sovente volte non a ragione il corso amministrativo. Or per ottenere questo fine si potrebbe dalla legge conferire agli Intendenti, ed in mancanza di essi a'Segretarii generali in tutti i casi, e non già in quelli soltanto degli art.210 e seg. della legge de'25 marzo 1817 la missione di Pubblico Ministero presso i Consigli d' Intendenza. Con questo sistema legislativo si riunirebbero due principii fondamentali nell'ordinamento dello Stato, quello cioè di servare l' indipendenza fra i poteri stabiliti, e l' altro di coordinarli fra essi; e oltracciò si avrebbero presso i Consigli d' Intendenza gli agenti del Governo, per sostenere gli interessi dell' amministrazione pubblica da una banda, e dall' altra per illuminare la mente dei giudici nell' esercizio della loro giurisdizione. Per le norme statuite nella legge dei 12 dicembre 1816 non può stabilirsi un Pubblico Ministero presso i Consigli d' Intendenza, come fu anche dichiarato con un Real Rescritto de'10 gennaio 1818, avvegnachè intervenendo gl'Intendenti come Presidenti nei Consigli, sostengono giusta questo Real Rescritto anche le funzioni di Pubblico Ministero, e con autorità maggiore di quella dei magistrati che le esercitano presso i Collegi giudiziarii.

Nell' art. 26 della legge de'12 dicembre 1816 si dichiarano le decisioni de' Consigli d' Intendenza definitive ed esecutive, salvo il solo ricorso devolutivo all' autorità superiore, essendo vietato a qualunque autorità di sospenderne o di arretrarne la esecuzione. Soltanto in caso di ricorso l' autorità che deve esaminarlo, scorgendo a prima vista nel provvedimento una mani-

festa infrazione della legge o ingiustizia, può ordinarne la sospensione nel modo disposto dalla legge. Sulle disposizioni di questo articolo è a porsi mente che l'appello per le leggi sul rito civile è sospensivo tranne quando non si apponga alla sentenza la clausola provvisionale, ma per le leggi sul rito amministrativo l'appello è sempre devolutivo per dare maggiore celerità al corso dell'amministrazione. La Gran Corte dei Conti nella camera del contenzioso, che è il Collegio in grado di appello per le decisioni dei Consigli d'Intendenza, può unicamente sospenderne la forza esecutiva, giusta l'art. 250 della legge de' 25 marzo 1817, e pel Real Rescritto dei 16 giugno 1832 le decisioni di soprassessoria della G. Corte de' Conti per essere eseguite debbon essere approvate Sovranamente. Un capo o vice-capo di uffizio della Segreteria dell'Intendenza destinato dall'Intendente pel disposto nell'art. 27 deve fare le funzioni di Segretario del Consiglio, e rimane incaricato della formazione e conservazione degli atti e dei registri, i quali formano parte della Segreteria, da essere legalizzati come ogni altro atto della Intendenza dal Segretario generale.

Le Segreterie della Intendenza sono divise in uffizii, secondo le attribuzioni de' diversi Ministeri. Nelle dipendenze della Segreteria dev'essere un archivio provinciale destinato al deposito delle carte di tutte le amministrazioni della provincia, esclusa la Segreteria di Napoli, la quale nulla ha di comune col Grande Archivio, che è affidato ad un'amministrazione separata (1).

(1) Veggansi gli art. 28 e 29 della legge del 12 dic. 1816.

LEZIONE X.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

I Consigli provinciali sono destinati a rappresentar le provincie e a far conoscere al Governo i bisogni di esse, e però hanno funzioni diverse da quelle delle autorità dell'amministrazione diretta e del contenzioso ammiuistrativo. Origine della istituzione de' Consigli dipartimentali in Francia stabiliti colle leggi de' 22 dicembre 1789 e de' 10 gennaio 1790, ed attribuzioni de' medesimi, per effetto di queste leggi. La legge del 28 piovoso anno 8.° separò nell'amministrazione della Francia l'azione, il giudizio e la deliberazione, e questa ultima unicamente fu conferita a' Consigli dipartimentali. Esposizione delle attribuzioni dei Consigli provinciali, secondo la legge de' 12 dicembre 1816, esaminandosi la indole di esse. Le funzioni de' Consigli alcune risguardano l'amministrazione generale dello Stato ed altre l'amministrazione speciale della provincia. I voti de' Consigli provinciali debbono essere proposti al Re, e nessun autorità provinciale potrebbe esaminarli, senza distruggere la indipendenza di essi. I Ministri di Stato nè anche possono dar provvedimenti direttamente su i voti dei Consigli, perocchè risguardando questi, affari posti alla dipendenza di varii Ministeri, mancherebbe la uniformità nell' amministrazione. I distretti non costituiscono delle società esistenti, ma sono istituzioni destinate a meglio riunire i Comuni alle provincie. Origine dei distretti in Francia ritenuti per le leggi del nostro Regno. I distretti hanno una esistenza nell' ordine amministrativo e nell'ordine giudiziario. Esposizione delle attribuzioni de'Sottintendenti, le quali alcune risguardano l'amministrazione dello Stato ed altre quella del distretto. Confutazione della opinione di Bonnin di doversi dichiarare i Sottintendenti amministratori diretti, e non già agenti intermedii fra gl' Intendenti e i Sindaci, e mezzi di comunicazione e di corrispondenza tra l'autorità provinciale e comunale. Esame delle attribuzioni dei Consigli distrettuali.

In altra lezione dimostrammo il bisogno delle società provinciali, per unire con vincoli certi

ed uniformi i Comuni fra essi, e la società generale, e dicemmo che le provincie, per le antiche istituzioni amministrative delle nazioni di Europa, non erano stabilite come società; ma oggigiorno e nella Francia e nel Regno delle due Sicilie, costituiscono delle società speciali distinte non pure dallo Stato che dai Comuni. In ogni provincia, oltre alle autorità destinate per l'amministrazione diretta, sonovi i Consigli d'Intendenza per giudicare le controversie amministrative, dippiù i Consigli provinciali chiamati dal Bonnin Consigli di esame, ed in Francia Consigli dipartimentali.

I Consigli provinciali rappresentano le provincie, essendo destinati a far conoscere al Governo i bisogni di esse, e però le funzioni di questi Consigli sono del tutto diverse da quelle degli agenti diretti dell'amministrazione, e da quelle dei giudici del contenzioso amministrativo. In Francia per le leggi dei 22 dicembre 1789 e dei 10 gennaio 1790 furono stabiliti come dicemmo nella scorsa lezione i Consigli dipartimentali per la deliberazione degli affari. Essi oltre alle funzioni discorse di sopra erano anche incaricate della ripartizione di tutte le contribuzioni dirette imposte a'dipartimenti; di disporre e fare eseguire i ruoli per le somme a pagarsi dai contribuenti di tutte le municipalità, dirigere e soprantendere alla riscossione ed al versamento del prodotto di esse contribuzioni, ed al servizio degli agenti incaricati per quest'obbietto. Per le leggi mentovate i Consigli dipartimentali erano anche destinati a curare il sollievo dei poveri, ed a reggere e far migliorare gli ospedali, e tutti gli

Stabilimenti di beneficenza, come anche le prigioni e le case di correzione, e a vigilare alla educazione pubblica ed all'insegnamento e all'uso di tutt' i fondi per l'agricoltura e le industrie, alle proprietà pubbliche, alle foreste, alle riviere, alle strade e alle altre cose comuni. Il decreto del 10 ottobre 1793 abolì i Consigli generali dei dipartimenti, ma furono ricomposti per la legge del 28 germinale anno 3.° sebbene con alquante diversità da quelli istituiti nel 1789.

La legge del 28 piovoso anno 8.° separò nell'amministrazione della Francia la deliberazione, l'azione ed il giudizio. La deliberazione fu conferita al Consiglio generale del dipartimento, l'azione al Prefetto, ed il giudizio al Consiglio di Prefettura; e, durante l'occupazione militare nella parte continentale del Regno, su queste norme si distinsero appresso di noi le funzioni delle autorità preposte all'amministrazione delle provincie.

Con la legge fondamentale dell'amministrazione civile dei 12 dicembre 1816, ritenendosi i Consigli provinciali, per l'art. 30 se ne determinarono le attribuzioni. Il Consiglio provinciale, da cui la provincia è rappresentata, esamina e discute i voti dei Consigli distrettuali; vota la quantità della sovraimposta facoltativa che crede necessaria per le spese particolari della provincia, e ne propone l'impiego: forma sulla proposizione dell'Intendente il progetto dello stato discusso provinciale, che dev'essere sottomesso alla Sovrana approvazione dal Ministro dell'Interno. Discute il conto morale dell'Intendente

sullo impiego de' fondi provinciali, dà parere sullo stato della provincia e dell'amministrazione pubblica, particolarmente sulla condotta e l'opinione generale dei pubblici ufficiali, e propone i mezzi che crede più conducenti a renderlo migliore, nomina le deputazioni per la direzione e la vigilanza sulle opere pubbliche provinciali, e propone i fondi per le opere medesime. Discute il conto morale per lo impiego di tali fondi, e dà avviso sul progresso di tali opere e sugli espedienti da adottarsi per migliorarne la esecuzione, destinando, ove lo creda opportuno uno o due deputati, scelti nel suo seno o fuori, per sollecitare presso l'Intendenza o i Ministeri la risoluzione ed il compimento delle sue deliberazioni (art. 30 della detta legge). I Consigli provinciali per l'art. 31 debbono riunirsi una volta l'anno, e propriamente nel quinto giorno dopo la chiusura dei Consigli distrettuali, e la unione de' medesimi non può durare più di venti giorni; nè possono discutere e deliberare se non sulle sole materie indicate nello articolo precedente. Per l'art. 32 si dispone che quando le condizioni dello stato richiederanno un cangiamento nella proporzione del contributo fondiario, il Consiglio provinciale dovrà ripartire tra i rispettivi distretti che non abbiano catasti provvisorii, il contingente della contribuzione diretta assegnata alla provincia, pronunziando su i richiami che si presenteranno a tal riguardo dai distretti o da' Comuni intorno alla ineguaglianza della ripartizione tra essi. Nel caso di questa disposizione, giusta l'art. 33 i Consigli provinciali si riuniranno prima de'Consigli distrettuali e

nei primi due giorni debbono fare la ripartizione del contributo fondiario tra i distretti, e negli ultimi tre giorni deliberare su i richiami e i voti emessi dai Consigli distrettuali, e prendere gli espedienti opportuni, a norma degli art. 30 e 32, e l'epoca della riunione de'Consigli in questi casi sarà indicata dal Re.

Con la istituzione dei Consigli provinciali si sono renduti gli amministrati organi dei loro bisogni e vigilatori delle autorità, per modo che, venendo uniti all'amministrazione della cosa pubblica le ambizioni e gl' interessi privati sono talmente costretti, che non possono alterare l' ordine sociale e l'uniformità de' principî di governo. Questi collegi costituiscono i mezzi coi quali il Governo viene in cognizione dei pubblici bisogni e dei modi come provvedervi; e le attribuzioni di essi si riferiscono non pure all'amministrazione speciale della provincia che all' amministrazione generale dello Stato. E in vero il ripartire la contribuzione fondiaria tra i distretti, il dover dare avviso sullo stato della provincia e dell'amministrazione pubblica e su'mezzi per migliorarla, le son funzioni che risguardano l' amministrazione dello Stato, che si compie nella provincia, poichè concernano l' interesse della società tutta quanta, e non già il solo interesse locale. E la facoltà di dar parere sulla condotta e l' opinione dei pubblici uffiziali, risguarda direttamente il governo dello stato; avvegnachè la censura degli atti delle autorità costituite al Governo esclusivamente si appartiene. I Consigli provinciali sono anche istituiti per rappresentare la provincia, e aver cura della loro amministra-

zione poichè queste, essendo vere società formanti persone civili, ci ha mestieri di corpi che soprantendano alla loro tutela e conservazione amministrativa. Gl'Intendenti sono gli agenti dell' amministrazione delle provincie ed i Consigli i corpi, che rappresentandole deliberano su i loro affari; or le attribuzioni mentovate nell'art. 30 della legge del 12 dicembre 1816 sono tutte di questa indole. Negli art. 34, 35 e 36 si stabilisce il numero dei componenti dei Consigli, ed il modo onde hanno da prendersi le loro deliberazioni. Per l' art. 35 gl'Intendenti debbono trasmettere a'Presidenti de'Consigli i documenti e le istruzioni relative alle materie su cui questi corpi debbono deliberare. Con gli art. 38 e 39 si destinano le autorità che debbono ricevere i giuramenti dei Presidenti e de' Consiglieri provinciali, e si permette all' Intendente di poter intervenire nei Consigli, quante volte vi fossero invitati senza poter prendere parte alcuna alle deliberazioni. Nell'art. 40 si dispone di doversi dichiarare la chiusura del Consiglio nel termine stabilito nell' art. 31 dal Presidente che deve subito darne avviso all'Intendente. Il Presidente rimette direttamente al Ministro delle Finanze gli atti del Consiglio, che risguardano la contribuzione, di cui si è occupato, ed al Ministro dell' Interno tutti gli altri atti. I voti poi dei Consigli provinciali, giusta l' art. 41 saranno presentati al Re dal Ministro dell' Interno, il quale prenderà su ciascuno di essi le Sovrane risoluzioni e le comunicherà a' rispettivi dipartimenti, ne invigilerà la esecuzione, e ne farà conoscere l'esito a'Consigli nella prossima unione.

I voti de' Consigli debbono essere rassegnati al Re perchè questi corpi sono stabiliti per rappresentare le provincie, unendo gli amministrati all'amministrazione. Or nessuna autorità provinciale può disaminare questi voti, chè altrimenti sarebbe distrutta l' indipendenza di essi Consigli nell' esercitare il loro ufficio, e segnatamente nel dar parere sulla condotta dei pubblici ufficiali. I Ministri di Stato nè anche possono disaminare le deliberazioni dei Collegi rappresentanti le provincie, chè essendo molti gli obbietti onde essi si occupano, dipendenti da diversi Ministeri, non può da nessun Ministro provvedersi su tutti i voti manifestati. E poi, quantunque in generale i bisogni di una provincia fossero distinti e diversi da quelli di un'altra, pure conviene che si provvegga, su i voti dei Consigli provinciali, in modo da porre in accordo, per quanto è possibile, le provincie fra esse, e tutte con l' amministrazione generale dello Stato. E però per tutte siffatte ragioni lo esame e la risoluzione dei voti dei Consigli provinciali deve essere al Re riservata.

I Distretti non costituiscono delle società, ma sono istituzioni destinate a riunire con vincoli certi e determinati i Comuni alle provincie. Essendo molti i Comuni compresi nell'ambito territoriale della provincia, e molti assai lontani dal Capoluogo, le autorità ed i corpi provinciali non potrebbero ben soprantendere all' amministrazione di quei Comuni che trovansi soverchiamente distanti e però facea mestieri della creazione dei distretti, ossia di certe istituzioni acconce a rendere più efficace e determinata l'a-

zione dell'amministrazione provinciale sulle amministrazioni comunali, e a comporre con maggiore uniformità di principî i Comuni fra essi e la provincia. Le prime leggi che in Europa avessero stabiliti i distretti furono quelle dei 22 dicembre 1789 e dei 10 gennaio 1790 in Francia, chè con esse si ripartì tutto il territorio francese in dipartimenti, in distretti, in cantoni ed in Comuni. La legge del 22 agosto 1795 cambiò la circoscrizione territoriale fermata coi decreti dell'assemblea costituente, e soppresse i distretti, ma con l'altra legge del 28 piovoso anno 8.° si riprodussero. E nella parte continentale del nostro regno, con le leggi pubblicate durante la occupazione militare si crearono i distretti. Dopo la restaurazione con la legge del 1.° maggio 1816 furono essi conservati nella circoscrizione territoriale del Regno, e con l'art.1 della legge del 12 dicembre dello stesso anno l'amministrazione civile fu divisa in provinciale, distrettuale e comunale.

I distretti, non essendo società stabilite, non hanno esistenza nell'ordine civile, come le provincie ed i Comuni, e però non sono capaci di godimento di dritti civili, ma nondimeno hanno esistenza nell'ordine giudiziario e nell'amministrativo: esistono nell'ordine giudiziario, essendovi nel capoluogo di ogni distretto un giudice istruttore che ha giurisdizione per tutto il territorio distrettuale, e quantunque queste magistrature si fossero abolite, pure le funzioni sono ora conferite ai giudici di circondario residenti nel capoluogo del distretto: esistono parimenti i distretti nell'ordine amministrativo, avvegna-

chè trovansi in essi delle autorità specialmente incaricate delle funzioni di pubblica amministrazione; e di vero, con l'art. 42 della legge dei 12 dicembre 1816 si dichiarà che in ogni distretto è una Sottintendenza, la quale ha un Sottintendente con una corrispondente Segreteria, ed anche un Consiglio distrettuale.

Le attribuzioni dei Sottintendenti sono fermate nell'art. 43 della legge anzidetta ove essi sono dichiarati come le prime autorità del distretto, facendo le veci degl' Intendenti, sotto gli ordini e la dipendenza immediata de' medesimi. Sono quindi incaricati di eseguire le leggi, i decreti e regolamenti, ugualmente che le istruzioni e gli ordini che loro vengono comunicati dagl'Intendenti a' quali debbono riferire col loro parere sulle petizioni e doglianze de'Comuni, i pubblici stabilimenti e i particolari, e di proporre tutto quello che stimino conducente al bene dell' amministrazione e dei loro amministrati. Il Sottintendente dispone della forza interna, e richiede la forza militare esistente nel distretto, nel modo stabilito per gli art. 11 e 12 sempre però sotto gli ordini dell'Intendente, a cui dovrà dimandare le necessarie autorizzazioni, o dare subito conto de' movimenti, secondo le diverse circostanze.

Le funzioni dei Sottintendenti conviene distinguerle per un duplice obbietto, avvegnachè non pure sono essi preposti all'amministrazione civile distrettuale, ma sono gli agenti del Governo per l'amministrazione generale dello Stato che si compie nel distretto. Gl'Intendenti sono i tutori dei Comuni, e gli agenti del Governo per l'ammi-

nistrazione dello Stato, ed anche gli amministratori diretti ed immediati della società provinciale; ma i Sottintendenti non possono essere gli amministratori del proprio distretto, come gl'Intendenti lo sono della provincia, perocchè il distretto non costituisce una società speciale e determinata, e quindi secondo i veri principii della scienza e per le leggi della Francia e del Regno delle due Sicilie, le funzioni dei Sottintendenti risguardano l'amministrazione civile distrettuale e l'amministrazione generale dello Stato. Dalla indole e dal fine delle attribuzioni di queste autorità chiaramente si viene in cognizione di dover essere le prime nel distretto, ma collocate alla dipendenza dell' Intendente. L'amministrazione dello Stato dev'essere una ed indivisibile, perchè uno è il corpo sociale che si amministra, e però le autorità destinate per la medesima, debbono essere sottoposte le une alle altre, nel fine di aggiungersi alla unità delle vedute e degli atti amministrativi, e però il Sottintendente che è un agente del Governo per l'amministrazione dello Stato, dev'essere sottoposto all' Intendente, per non disunire il corso dell'azione governativa. Il Sottintendente è anche capo dell' amministrazione civile distrettuale, e poichè i distretti unicamente mirano a meglio riunire i Comuni alle provincie, così per ottenere questo fine, debbono le autorità distrettuali essere dipendenti dalle provinciali, per porre in armonia le società comunali colla società provinciale, e quindi i Sottintendenti non possono essere non sottoposti agl'Intendenti. Meritamente i Sottintendenti si dichiarano le prime autorità del

distretto, perchè dovendo l'amministrazione tanto dello Stato che de' Comuni essere diretta con principii uniformi, conveniva che in ogni distretto vi fosse stato un agente che sovrastasse a tutte le branche della pubblica amministrazione. Da queste teoriche chiaramente appare di non potersi ammettere in alcun modo la opinione del Bonnin (1), di doversi i Sottintendenti dichiarare amministratori diretti, anzi che essere agenti intermedii tra l' Intendente ed i Sindaci, e dei mezzi di comunicazione e corrispondenza tra l'autorità provinciale e la municipale. Dichiarandosi i Sottintendenti amministratori diretti, sotto la vigilanza degl'Intendenti, verrebbero i distretti a non essere semplici mezzi di riunione dei Comuni alle provincie, ma in vece delle corporazioni stabilite per la direzione dei Comuni, e sarebbero vere provincie, le quali perchè troppo sminuite e picciole, mal potrebbero condurre a vedute uniformi e generali le singole amministrazioni municipali.

Essendo i Sottintendenti gli agenti intermedi tra le autorità provinciali e le comunali sono essi gli organi per trasmettere le disposizioni dell'Intendente e delle autorità superiori alle sottoposte, e anche gli organi delle informazioni, perchè sono chiamati dalla legge ad illuminare la mente dell' Intendente su i fatti e coi pareri nel dritto, e sono anche destinate a vigilare sulla condotta di tutti gli uffiziali inferiori del distret-

---

(1) Veggasi Bonnin Principii di amministrazione pubblica vol. 1 pag. 244 della versione italiana pubblicata dalla stamperia francese nel 1824.

to. Nell' art. 44 della legge del 1816 si dichiara di non esservi nel primo distretto delle provincie il Sottintendente, facendone l' Intendente medesimo le funzioni. Essendo il primo distretto vicino al capoluogo della provincia, l'Intendente può immediatamente vigilare e tutelare le amministrazioni municipali, senzà che vi fosse un agente intermedio. Il Sottintendente in caso di essenza o d' impedimento è sostituito da un Consigliere d' Intendenza o da un Consigliere provinciale o distrettuale, secondo verrà determinato dall' Intendente, con approvazione del Ministro dell' Interno. La Segreteria di ogni Sottintendenza è confidata ad un Segretario, e ad un numero corrispondente di uffiziali. La pianta di questi uffiziali sarà compresa e determinata nel piano prescritto all'art. 29 (art. 45 e 46 della stessa legge del 1816).

Le attribuzioni dei Consigli distrettuali sono fermate nell'art. 45 della legge dell'amministrazione civile, ove si statuisce che il Consiglio distrettuale, da cui il distretto è rappresentato, esamina e propone al Consiglio provinciale tutto ciò che è relativo allo stato, a' bisogni ed al benessere del distretto, e nel caso preveduto dall' art. 32 ripartisce tra i rispettivi Comuni il contingente della contribuzione diretta assegnato al distretto dal Consiglio provinciale, forma e discute i richiami che relativamente alla ineguaglianza della ripartizione competano al distretto o ai Comuni, e li rinvia alla decisione del Consiglio anzidetto. Questi corpi rappresentanti i distretti sostengono egualmente che i Consigli provinciali delle funzioni pertinenti all'amministra-

zione dello Stato come la ripartizione della contribuzione diretta ec. e delle funzioni che tendono direttamente a proporre i mezzi pel miglioramento dell' amministrazione civile, e per la prosperità dei Comuni. Le attribuzioni de' Consigli provinciali per l'amministrazione immediata della provincia non possono convenire a'Consigli distrettuali, perochè non essendo i distretti società stabilite, non possono avere una propria e indipendente amministrazione. Negli art. 48, 49, 50 e 51 si determina il tempo e l' epoca della riunione de' Consigli distrettuali, il numero de' Consiglieri, ed il modo come debbono questi prestare il loro giuramento. Nell' art. 52 si dispone che, chiuso il Consiglio, il Presidente rimette all' Intendente gli atti delle sue deliberazioni; e questi deve presentare tali carte al Consiglio provinciale, e provocarne le corrispondenti deliberazioni, che comunicherà al Consiglio distrettuale nella sua prossima riunione.

LEZIONE XI.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE

I Comuni sono società naturali e necessarie al genere umano, ma l'amministrazione di essi debb'esser diversa, secondo il grado diverso d'incivilimento di uno Stato. Per le leggi di Roma le città si dividevano in municipii, in colonie, in prefetture e in federate. Condizione disforme di queste città, la quale fu abolita per le leggi dell'Imperadore Adriano, fondandosi novelle istituzioni pel reggimento di esse. Esposizione della indole delle nostre antiche leggi intorno all'amministrazione delle Università. Per le leggi vigenti le autorità comunali sono simultaneamente agenti del Governo per l'amministrazione generale dello Stato, e preposte alla direzione speciale de' comuni. In Roma i Sindaci erano i difensori delle città, e i duumviri col consiglio de'decurioni erano incaricati dell'amministrazione di esse. Secondo le leggi di Federigo II. i Sindaci erano anche i difensori delle città, ma col corso del tempo si chiamarono Sindaci gli amministratori della Università. Esposizione delle attribuzioni de' Sindaci secondo la Prammatica *de administ. Univers.*, e secondo le leggi vigenti. Oggigiorno i Sindaci non pure sono gli amministratori de' comuni, ma gli agenti del Governo per l'amministrazione dello Stato. Origine degli Eletti e de' Cancellieri Archivarii nelle antiche leggi del Regno, ed esposizione delle attribuzioni di questi agenti amministrativi per le istituzioni vigenti. I Cassieri sono incaricati di tutti gl' introiti e di tutti gli esiti de' comuni. Natura degli uffizi de' Questori secondo le leggi Romane, e de' Cassieri per le antiche leggi del Regno. Doveri de' Cassieri giusta la legge dei 12 dicembre 1816, e esame dei medesimi.

In altra lezione toccando della origine e natura delle società comunali, osservammo che nei primordi del mondo i municipi furono le sole società esistenti, ma che per lo sviluppo della civiltà si stabilirono le società generali

aventi governi centrali. Ogni associazione umana non può esistere nè immaginarsi senza un reggimento per dirigere ad un fine solo le azioni delle persone associate insieme e quindi i municipi per aggiungere allo scopo della loro istituzione, han mestieri di una propria regola. Nei tempi in che le umane società, pel naturale corso delle cose, erano tutte composte sotto forme di comuni avevano un governo proprio ed indipendente, avvegnachè limitandosi ogni città negli stretti confini del suo territorio, e nessun rapporto avendo colle altre i Consigli e i magistrati preposti al loro reggimento aveano poteri assoluti e non dipendenti da alcun altro. Le guerre sorte fra i primi popoli, fecero che le città vincitrici abusando della conquista sommettevan le vinte costituendosi delle città potenti, che esercitavano impero sulle altre, e imponevano loro le leggi; e così l' indipendenza dei municipi in quest' epoca del mondo rimase abbattuta, osservandosi da per ogni dove il predominio di una città sulle altre.

Quelle che oggi compongono il nostro regno hanno seguito interamente il corso naturale delle cose, ed allorchè furono conquistate dai romani, vennero ridotte alla condizione di prefetture e di colonie, perdendo ogni indipendenza, eccettuati i municipii e le città federate, che conservarono un proprio reggimento. Di tutte le città sottoposte alla dominazione di Roma, alcune si chiamavano municipali, altre colonie, altre prefetture, ed altre federate. Le municipali, erano quelle che godevano gli stessi diritti dei cittadini Romani, ed erano soggette agli stessi pesi,

ma avevano leggi e magistrati propri e speciali. Nelle colonie si spedivano cittadini romani per abitarle i quali non potevano usare di leggi proprie ma in vece dovevano ubbidire a quelle che i triumviri, o i decemviri inviati a comandarle loro imponevano. Le prefetture non avevano nè leggi speciali, nè magistrati, ma unicamente erano governate dai prefetti che da Roma s'inviavano e con le leggi che il senato ed il popolo Romano stabiliva. Le città federate poi ossia quelle che avevano contratta un'alleanza colla repubblica romana, sommettendosi alla sua tutela, con prestare un tributo rimanevano affatto libere, conservando le proprie leggi ed i proprii magistrati ed un reggimento indipendente.

Mutata la forma del governo in Roma, l'Imperadore Augusto partì l'Italia in molte regioni ed il territorio che oggi compone la parte continentale del nostro regno fu diviso in quattro regioni, ma le città rimasero nella stessa condizione primitiva di municipî colonie prefetture e federate. Sotto l'impero di Adriano le città del nostro regno furono partite in quattro provincie, e la condizione antica di esse fu spenta abolendosi i magistrati che le amministravano, e novelle istituzioni e nuovi magistrati si stabilirono.

Caduto l'impero Romano per la invasione dei popoli del nord e fermata in Europa la feudalità, e quindi un ordine politico novello, la sorte delle città d'italia fu varia assai ed incerta. Nel XII. secolo si stabilì per opera di Ruggiero la Monarchia delle due Sicilie, ed a quest'epoca l'elemento municipale era già cominciato a svi-

luppare in Europa, come una conseguenza naturale e necessaria della umana sociabilità, e le università del regno si ebbero comizii speciali per la loro amministrazione, e proprii magistrati, e osservando la storia delle nostre istituzioni politiche ed amministrative, troviamo che le università con un reggimento speciale si governavano. Che anzi poichè nei secoli decorsi il principio nazionale non ancora si era fermato adeguatamente, le università aveano una indipendenza anche maggiore di quella che oggigiorno i comuni si hanno; e lo stato era spessamente avvinto ed in rapporto con gl' individui per mezzo delle università.

Ma avanzata la civiltà nel mondo fondata sulle basi vere ed eterne del miglioramento morale ed intellettuale dell' uomo si renderono anche più necessarie e meglio si stabilirono in Europa le nazioni con governi centrali che suppongono il maggior grado dello sviluppo della umana sociabilità, ed abbattuto il reggimento feudale, i comuni son tutte divenuti di una condizione uniforme e generale, non pure considerati come speciali società, ma anche come parti del corpo sociale ed è rimasta naturalmente spenta la distinzione delle città dei tempi romani, e quella sorta dappoi di città feudali e demaniali, e però i comuni dovettero patire notabili riforme nelle loro amministrazioni.

Le leggi del regno delle due Sicilie conformemente a quelle della Francia, seguendo i veri principii della scienza del diritto amministrativo e i bisogni della civiltà considerano i comuni e come società speciali, e come mem-

bri dello stato, e poichè le minori società conviene che fossero in accordo colla società generale, così troviamo saggiamente determinato nelle nostre leggi ed in quelle della Francia, che alcune autorità ed i corpi comunali, sono simultaneamente preposti alle amministrazioni speciali dei singoli comuni, e destinati come agenti del governo per l'amministrazione generale dello stato che si compiè nei comuni.

Per l'art. 53 della legge dei 12 dicembre 1816 viene stabilito per l'amministrazione di ogni Comune un sindaco un primo eletto, un secondo eletto, un cancelliere archivario con un corrispondente uffizio ed un cassiere, ed un consiglio comunale sotto la denominazione di decurionato. Nei comuni riuniti oltre di queste autorità, è un eletto particolare, il quale concorre all' amministrazione sotto la dipendenza del sindaco ed è specialmente incaricato della polizia urbana e rurale e degli atti dello stato civile nel proprio territorio. Il resto del personale dei comuni riuniti debbe esser composto in modo, che ciascuno di essi vi abbia per quanto sia possibile un numero di soggetti proporzionato alla sua popolazione (art. 54 e 55 della detta legge.

Nell' art. 56 della legge sull' amministrazione civile il sindaco viene dichiarato la prima autorità del comune, ed il solo incaricato dell'amministrazione comunale assistito dal consiglio degli eletti e dal decurionato, e sotto la dipendenza e gli ordini immediati del Sottintendente col quale corrisponde. Per le leggi di Roma i sindaci erano i patroni e i difensori delle città o sia

i procuratori destinati a difenderle in tutte le cause per modo che l' uffizio dei medesimi unicamente si limitava per le liti e per i giudizi (1). I duumviri col consiglio dei decurioni erano i magistrati incaricati dell' amministrazione delle città, e come in Roma si creavano i Consoli col Senato così nelle città i duumviri con le curie. Qui è bene avvertire che non in tutte le città si stabilivano i duumviri ma soltanto in quelle dove erano gli ordini curiali, nelle altre si creavano i difensori e mancavano i magistrati municipali (2). Per le leggi del nostro regno, e propriamente per la Costituzione Generalia iura dell' imperadore Federico II. i sindaci del pari che per le leggi romane, erano incaricati delle liti delle università, ed anche i magistrati eletti da esse a censurare i giudici, e gli uffiziali che aveano esercitata giurisdizione si denominavano sindaci. Ma col corso del tempo e per gli usi in molte università introdotti si cominciarono a chiamare con quel nome gli amministratori ed i rappresentanti delle città, quelli cioè che curavano gl'interessi pubblici delle medesime; e nella prammatica *de admin. Univers* il nome di sindaco vien dato agli amministratori delle università— Quest' uffizio era annuale, nè senza un permesso del Re potevasi essere confermato, siffatto uffiziale doveva convocare e presedere ai comizii, obbligare al pagamento i debitori dell'uni-

---

(1) Veggasi la leg. ult. ff. de mun. et honor. e la leg. 2 cod. de defens. civit.

(2) Veggasi la leg. 53 cod. de decur, e la leg. 3. ff. de donat.

versita, e costringere al rendimento dei conti gli amministratori delle medesime rappresentandole e difendendole in tutte le liti. Non poteva il Sindaco fare spese diverse da quelle determinate, senza il consenso dei comizi e quelle approvate le faceva a suo talento, ove non avessero avanzata la somma di cinquanta assi, per somme maggiori necessitava il consenso degli eletti; ed in tutti i casi conveniva che il danaro si fosse impiegato a vantaggio della università.

Per le liti da istituirsi i Sindaci aveano il debito di richiedere l' approvazione dei comizii che doveva essere confermata da un decreto della Regia Camera della Sommaria (1). In alcune università si creavano, per consuetudini introdotte, due sindaci, uno dal ceto dei nobili, e l' altro dal ceto del popolo, ed allora l'amministrazione si ripartiva in modo che il Sindaco del ceto nobile dirigeva la comunanza, l' altro si considerava come un vicario del primo.

Con le novelle leggi pubblicate in Francia e ritenute nella occupazione militare presso noi le attribuzioni dei Sindaci furono stabilite non solo per provvedere all'amministrazione dei Comuni, ma anche a quella dello Stato; e per la legge del 12 dicembre 1816, nel fermarsi le funzioni di queste autorità con l' art. 56 si sono pienamente confermate le norme delle leggi francesi. Il Sindaco esegue e fa eseguire nel Comune le leggi, i decreti, i regolamenti e gli ordini che gli vengono comunicati dal Sottintendente: quan-

---

(1) Veggasi la prammat. 5 e 6 de adminis. univ.

to alla forza interna o militare esistente nel Comune il Sindaco ne dispone; o la richiede, giusta gli art. 11 e 12 della legge del 1816, sempre però sotto gli ordini del Sottintendente, a cui dovrà dimandare le necessarie autorizzazioni, o dare subito conto dei movimenti, secondo i diversi casi. Il Sindaco fa anche le funzioni di Commessario di guerra, quante volte nel Comune non risiede un agente dell'amministrazione militare con questo carico. Queste attribuzioni dei Sindaci fermate nelle anzidette parti dell'art. 56 della legge del 1816, ed altre stabilite in leggi diverse, non risguardano affatto l'amministrazione speciale della società comunale, ma invece l'interesse generale dell'amministrazione della Stato, e debbon quindi essere i Sindaci considerati sotto questo rapporto come veri agenti del Governo. Tutti gli atti di esecuzione che fanno per questo obbietto, le informazioni e le verificazioni che rassegnano alle autorità superiori, e i riscontri che sono destinati ad eseguire, sono tutti atti che compiono nella qualità di autorità costituite pel bene dello Stato. Oggigiorno tutte le Comunità sono coordinate in un sistema unico di pubblica amministrazione, senza alcuna distiuzione o preeminenza fra esse, in guisa che tutte allo stesso modo compongono la unità politica dello Stato, e però il Sindaco, prima autorità del Comune, è l'agente del Governo per l'amministrazione dello Stato, che si compie nel proprio territorio. I Comuni sono parimenti delle società speciali e determinate, e quindi hanno una esistenza tutta propria, godono i dritti civili; e compongono delle persone mo-

rali e individue sempre esistenti, e però si osserva la necessità di leggi e di autorità speciali che provvedono all'amministrazione delle società comunali. Il Sindaco per l'art. 56 della legge del 1816 è il solo incaricato dell'amministrazione comunale, assistito dal Consiglio degli Eletti e dal Decurionato, e sotto la dipendenza e gli ordini immediati del Sottintendente col quale corrisponde. Dispone il Sindaco da ordinatore delle rendite comunali, a norma dello stato discusso, e rimane perciò risponsabile dell'amministrazione, di cui deve rendere in ogni anno un conto morale; e riferisce col suo parere al Sottintendente su tutto ciò che interessa il bene de' particolari cittadini del Comune, dei pubblici stabilimenti che vi esistono, a qual effetto egli è membro nato delle Commessioni ed amministrazioni di tali stabilimenti. Egli presiede il Decurionato, ed è il solo incaricato di farne eseguire le deliberazioni, dopo che abbiano ottenuta la Superiore autorizzazione. In caso di assenza o d' impedimento del Sindaco, l' Eletto che ne fa le veci presiede al Decurionato, eccetto quando si tratti dell' esame del conto morale del Sindaco stesso, nel quale caso è preseduto dal più anziano tra i Decurioni. I Sindaci presso noi egualmente che in Francia sono gli uffiziali dello stato civile del Comune, e queste funzioni sono del tutto estranee a quelle dell' amministrazione dello Stato e del Comune non dipendendo per questo uffizio nè dagl'Intendenti nè da' Sottintendenti, meno che per la semplice tenuta degli atti dello stato civile, ma in vece da' Procuratori del Re presso i tribunali civili,

e vanno anche soggetti a' mezzi disciplinari pei Reali decreti de'5 marzo 1831 e 13 gennaio 1832. Queste attribuzioni de' Sindaci mirano direttamente a sicurare i diritti de' privati cittadini e il riposo sociale, mentre la certezza dello stato delle persone, determina i dritti civili delle medesime, specialmente per le successioni. Per l'art. 20 della legge dei 21 marzo 1817 i Sindaci sono anche giudici del contenzioso amministrativo, venendo dichiarati competenti a pronunziare le multe, che non eccedono ducati sei per le contravvenzioni mentovate negli art. 6 e 7 della stessa legge risguardanti le pertinenze del pubblico demanio; e per l'altra dei 25 marzo dello stesso anno si determina il procedimento a servarsi per lo esercizio della loro giurisdizione. Col Real decreto de' 16 novembre 1819 furono creati i supplenti a' giudici di circondario nei comuni non capoluoghi, rimanendo in conseguenza abolite le attribuzioni dei Sindaci statuite nello art. 57 della legge sull' amministrazione civile.

Per l'amministrazione dei Comuni oltre a'Sindaci vi sono anche gli eletti, posti alla loro immediazione. In Roma gli Edili esercitavano estese funzioni indipendenti da quelle de'Pretori, e parecchie di esse sono conformi a quelle degli Eletti fermate colle leggi nostre. Per le antiche istituzioni del Regno si creavano in ogni Università due Eletti, i quali formavano un solo corpo col Sindaco, e questi tre uffiziali erano destinati al reggimento delle Università. Nelle Costituzioni dei Normanni e degli Svevi e nei Capitoli degli Angioini non si parla in nessun modo degli Eletti,

e delle funzioni di essi si fa spesso motto nelle Prammatiche. L'uffizio degli Eletti era annuale, essi occupavansi dell'amministrazione sotto la dipendenza del Sindaco, e in mancanza di lui ne assumevano le veci. Gli Eletti dovevano intervenire ne' Comizii, e sottoscrivere insieme col Sindaco i mandati di pagamento, ove fossero stati di somme maggiori di cinquanta assi, curare l'annona, e stabilire le assise nello spaccio dei commestibili (1).

In Francia per la legge dei 28 piovoso anno 8.° furon creati ne'Comuni gli aggiunti al *Maire* incaricati di diverse funzioni amministrative, alcune in mancanza sua, o per delegazione ricevutane, ed altre proprie e stabilite. Con la legge dei 12 dicembre 1816 si creò in ogni Comune un primo ed un secondo Eletto, e con gli art. 58 e 59 se ne formarono le attribuzioni. Il primo Eletto è alla immediazione del Sindaco, ed è incaricato specialmente della polizia urbana e rurale, e l'esercita a norma delle leggi e dei regolamenti, e giusta le istruzioni date dal Decurionato. La polizia amministrativa risguarda direttamente il bene e la prosperità dei Comuni, occupandosi della salute pubblica, dell'annona, dell'agricoltura, dell'ordine pubblico, e richiede cure assai assidue, e perciò conveniva che si fosse stabilito un uffiziale municipale precipuamente incaricato per quest' obbietto. Nel fine di rendere più energica l'autorità dell' Eletto nella polizia amministrativa, la legge del 1816 ha vo-

(1) Veggasi la Prammatica 5 de adm. Univ., e la Pram. 20 e 60 de annon.

luto affidare al medesimo anche le funzioni di giudice del contenzioso amministrativo per le contravvenzioni di semplice polizia urbana, e nei soli casi di flagranza può applicare e far riscuotere le multe prescritte da' regolamenti contro i venditori di commestibili guasti corrotti o altrimenti nocevoli, o di qualità e peso inferiore a quello convenuto nello appalto. Come anche possono applicare le stesse multe contro i venditori che usano pesi e misure non zeccate o mancanti, e contro quelli che in contravvenzione degli stabilimenti di polizia urbana vendessero commestibili, senza permesso dell'autorità pubblica, o a prezzo maggiore dell' assisa; e la stessa giurisdizione si ha il primo Eletto contro coloro che senza l'autorizzazione prescritta dai regolamenti di polizia dieno spettacoli pubblici o tengano alberghi, osterie, bettole, cantine e simili, o le facciano rimanere aperte oltre l'ora fissata dall' autorità pubblica. Il primo eletto è nel dovere di tenere nella cancelleria comunale un registro esatto delle contravvenzioni e delle multe applicate, altrimenti ogni esazione a titolo di multa è considerata come arbitraria.

Questo ufiziale del comune è anche destinato dalla legge a formar atto di tutte le contravvenzioni di polizia provocando la punizione avanti al giudice competente, ed esercita le funzioni di pubblico Ministero presso il giudice di circondario e presso la giurisdizione del Sindaco. Il secondo eletto giusta l'art. 59 assiste il sindaco nell'amministrazione, e supplisce lui e il primo eletto nei casi di assenza o d'impedimento Nei comuni altre il sindaco e gli eletti non ci

ha di altre autorità per amministrare il loro patrimonio e per provvedere alla polizia urbana e rurale art. 60.

Per le antiche leggi del regno in ogni università vi era un cancelliere che si nominava dal sindaco. ed era stipendiato a spese del municipio, e l'uffizio durava un anno, restando in facoltà del sindaco novello confermare il cancelliere esistente ovvero crearne un altro. Le sue attribuzioni non erano fermate nè nelle prammatiche, nè nei Reali dispacci ma stabilite dalle consuetudini introdotte in tutto il regno. Esso compilava tutti gli atti risguardanti l'università ed aveva il dovere di conservarle, e di estrarne le copie, formava il catalogo di tutti i beni, e di tutti i pesi dell'università, per poter essere in grado di conoscerne lo stato, come anche prendeva nota di tutte l'entrate e di tutte le spese che si eseguivano. Doveva anche il cancelliere distendere gli atti dei comizi, e registrarli per ordine di data in un libro a questo obbietto destinato.

Per l'art. 61 della legge de'12 dicembre 1816 l'uffizio di cancelliere archivario è esercitato in ogni Comune da una sola e medesima persona, e quest'uffiziale è incaricato sotto la dipendenza e gli ordini immediati del Sindaco, dell'uffizio e dell'archivio comunale, di cui è risponsabile, e forma tutti gli atti, i registri e la corrispondenza che esige il servizio dell'amministrazione. Legalizza col visto del Sindaco tutte le copie degli atti che si estraggono dall'archivio comunale, apponendovi il suggello, di cui è custode, e accompagna con la sua firma tutti gli atti

che si pubblicano dal Sindaco; e per un Real rescritto de' 28 giugno 1837 il cancelliere con l'assistenza di due Decurioni e del Sindaco è obbligato a formare l'inventario di tutte le carte conservate nello archivio, e tenerne esatto registro. Oltre del cancelliere archivario potranno essere addetti all'uffizio comunale uno o più uffiziali subordinati al medesimo, secondo il bisogno; la nomina de' quali dev' essere autorizzata dal Ministro dell'Interno. sulla proposta dell'Intendente e il parere motivato del Decurionato. Art. 62 della legge del 1816.

I Comuni costituiscono delle società speciali, che hanno una esistenza propria nell'ordine amministrativo e nel civile, e però debbono avere i mezzi opportuni per provvedere al loro mantenimento, e per aggiungere al fine della loro istituzione, e però si rende necessaria una persona incaricata delle entrate e delle spese delle rendite comunali. Per le leggi di Roma in tutte le città municipali e federate, e anche nelle colonie e prefetture erano i questori, i quali avevano la cura delle rendite pubbliche e provvedevano ai beni comuni, ed ai vettigali delle città (1). Secondo le antiche leggi vi erano nelle università i cassieri, incaricati di riscuotere tutte le rendite delle medesime, quantunque in alcune il sindaco si occupava di questo uffizio. Il cassiere dovea esigere tutte le somme pertinenti all' università e conservarle; nè poteva spendere cosa alcuna senza un mandato speciale dei pre-

---

(1) Veggasi Sigonio *de antiq. iur. Ital. lib.* 2 cap.8 e Tito Livio lib. 29.

posti all'amministrazione del municipio ed era obbligato a rendere un conto di tutto il suo gesto (1).

Per l'art. 53 il cassiere è il solo incaricato delle entrate e delle spese comunali, sotto gli ordini immediati del sindaco, e a norma dello stato discusso; e però vien dichiarato obbligato a rendere in ogni anno un conto materiale di ciò che ha operato.

Il decurionato, siccome il corpo che rappresenta il comune, deve per l'art. 64 nominare il cassiere, e rispondere della sua fedeltà e solvibilità potendo prendere tutte le cauzioni e precauzioni che giudicherà opportune, eccetto quella del versamento in numerario che rimane espressamente vietata. Può anche il decurionato esaminare con l'assistenza del sindaco la contabilità del cassiere e verificarne la cassa e trovandosi malversazione il sindaco deve in vista della deliberazione decurionale sospendere di esercizio il cassiere dandone parte all'Intendente per le ulteriori determinazioni. La cauzione del cassiere viene ricevuta dal sindaco in decurionato, mediante una obbliganza che rimarrà depositata fra gli attti della cancelleria comunale; vi dev'essere stabilito l'arresto personale, in caso di malversazione amministrativamente riconosciuta, e questa obbliganza vien discussa e dichiarata esecutiva del Consiglio d'intendenza. Per un real rescritto dei 31 luglio 1824 fu disposto di doversi dare le cauzioni dei cassieri comunali con la espressa condizione di dover du-

(1) Veggasi la prammatica 5 de adm. univers.

rare per tutto il tempo che il cassiere per qualunque causa continui nello esercizio oltre il periodo stabilito dalla legge.

La discussione che il Consiglio d'intendenza fa delle cauzioni dei cassieri è diretta a tutelare gl' interessi dei comuni perocchè essendo questo collegio composto di giureconsulti, può disaminare la validità e forza legale della cauzione che si presta, e per l'autorità che la legge gli conferisce la rende esecutiva. Ma ove un Consiglio d'intendenza si negasse a discutere e a dichiarare esecutiva una cauzione di un cassiere comunale, potrebbe avanzarsene richiamo alla camera del contenzioso della G. Corte dei conti? Le funzioni dei Consigli d'intendenza fermate nello art. 65 della legge del 12 dicembre 1816 di dover cioè discutere e dichiarare esecutive le obbliganze dei cassieri comunali, da servire per loro cauzioni, non può negarsi di essere di mera amministrazione, giacchè unicamente hanno per obbietto di tutelare gl'interessi dell'erario comunale nel fine di avere una garentia sufficiente per la solvibilità e la fedeltà del cassiere.

Non si ha in questo caso alcun conflitto tra l'interesse governativo dell'amministrazione e il diritto privato, e quindi manca la base per elevarsi un giudizio amministrativo e non può mai nella linea contenziosa disaminarsi la legalità delle opinioni date fuori dal Consiglio nel pretender altre condizioni credute necessarie o utili a meglio far certi gli interessi del Comune. Ma è porsi mente che ove si negasse un Consiglio d'intendenza a discutere e a dichiarare

esecutiva una cauzione data, si viene a recar un danno al comune e a violare il diritto che ha di serbare la incolumità delle sue rendite, mediante l'obbligo tolto dal cassiere. E quindi viene a distruggersi un contratto interceduto tra l'amministrazione comunale e il cassiere che deve entrare nello esercizio delle sue funzioni. La obbliganza che si riceve dal sindaco in decurionato, a norma dell'art. 65 della legge del 1816, forma una contrattazione formale, che conferisce un diritto al comune, e se richiedesi la discussione del Consiglio d'intendenza, questa è unicamente stabilita a meglio assicurare la validità e la legittimità dell'atto, e però quante volte il collegio si negasse a discutere e a dar forza esecutiva all'obbliganza del cassiere si viene ad annullare il diritto già acquistato dal comune.

E quindi in questi casi trattasi evidentemente della legittimità e della validità di un contratto della pubblica amministrazione, che per i principi generali della scienza, e per le disposizioni della legge dei 21 marzo 1817 forma materia del contenzioso amministrativo. Nè può dirsi che il Consiglio d'intendenza nello esame delle cauzioni dei cassieri comunali non sia adito nella forma giuridica, ma invece economica, e che gli atti che emette non sieno decisioni avvegnachè giusta l'art. 10 della legge ordinatrice della G. Corte dei conti la camera del contenzioso amministrativo di questo collegio è incaricata di esaminare tutti i gravami che si producano avverso le decisioni, i provvedimenti e le ordinanze dei Consigli d'intendenza. Sicchè ove un provvedimento del Consiglio ledesse il diritto del-

amministrazione, può richiamarsene alla Gran Corte dei conti poichè fosse annullato, e quindi negandosi i Consigli d'intendenza a discutere, o a dar forza esecutiva alle obbliganze dei cassieri comunali, può competere il richiamo alla G. C. dei conti.

Le obbligazioni dei cassieri e dei loro fideiussori verso i comuni sono esecutive, come quelle dei contabili verso la tesoreria generale e dei fideiussori dei medesimi. Nella esecuzione delle prime non si faranno altre procedure, nè si osserveranno altre forme che quelle prescritte per la esecuzione delle seconde (art. 66).

Il cassiere in caso di urgenza deve in vista dell'autorizzazione dell'Intendente fare a beneficio del comune un'anticipazione, che non può oltrepassare il decimo dell'annua rendita del comune; ed è autorizzato a riscuotere l'emolumento dell'uno per cento al mese, che cessa nel giorno in cui si faranno i primi introiti corrispondenti delle rendite comunali, e quest'anticipazione non può in nessun caso essere maggiore di duc. 500 (art. 67 delle legge del 1816). Questa disposizione di obbligare i cassieri nei casi di urgenza a fare anticipazione è necessaria nell'amministrazione comunale, perocchè spesso avviene di doversi eseguire spese urgenti e necessarie quando mancano i mezzi per provvedervi, e però conveniva che si fosse fatto ricorso a mezzi straordinarii, con dichiarare nei casi e nei modi stabiliti dalla legge obbligati i cassieri a fare anticipazione a pro dell'erario comunale.

LEZIONE XII.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

I Decurionati nell'amministrazione de' Comuni hanno attribuzioni più estese di quelle de' Consigli provinciali nell'amministrazione delle provincie. Per le leggi Romane in tutte le città vi erano le curie dette anche senati le quali si occupavano de' pubblici affari e aveano cure della tranquillità e del vantaggio di esse. Sotto l'Imperadore Leone si abolirono le curie e i duumviri, e l'amministrazione delle città si cercò di fondere in quella dello Stato. Per le leggi de' Re Aragonesi nel nostro Regno si cominciarono ad istituire i Comizi per l'amministrazione della Università. Esposizione delle attribuzioni di questi Comizi del modo come si convocavano e delle persone che li componevano. In alcune università spesse volte si riunivano i corpi decurionali, o sia alcune determinate persone con gli uffiziali che le rappresentavano, in vece dei Comizi. I Decurionati per le leggi vigenti sono i corpi rappresentanti i Comuni. Indole delle attribuzioni de' Decurionati, le quali alcune riflettono l'amministrazione generale dello Stato ed altre quella speciale del Comune. Esposizione delle diverse funzioni conferite dalle leggi a' collegi comunali. Disposizioni speciali per l'amministrazione della Città di Napoli. Esame del metodo dell'amministrazione della città di Napoli stabilito per le antiche leggi del Regno. Norme speciali direttrici di quest' amministrazione secondo le leggi vigenti. Esposizione delle disposizioni delle leggi intorno alle nomine, destituzioni incompatibilità, e a' congedi delle cariche dell'amministrazione civile; e sulle forme dell'elezioni e sugl' impedimenti alle medesime e su la durata e su gli uffizi delle cariche comunali.

La distinzione fra l'amministrazione diretta il consiglio e giurisdizione è fondamentale nell'ordine amministrativo; e però nella società civile, parimenti che nelle società provinciali e comunali, debbono essere separate e distinte le

autorità deliberanti, da quelle destinate per le cure diretto dei corpi amministrati. Per le leggi del nostro regno e per quelle della Francia vi sono nei comuni i consigli deliberanti detti decurionati i quali li rappresentano, ed hanno una parte più interessante nell'amministrazione dei comuni di quella che prendono i consigli rappresentanti le provincie.

Per le leggi di Roma in tutte le città vi erano dei senati stabiliti, che costituivano il consiglio pubblico del municipio e chiamavansi curie, nè si decideva alcuna cosa, senza il consiglio di quelle. Le curie si componevano dai decurioni, i quali alcune volte denominavansi anche senatori. I decurioni si occupavano della cura dei pubblici affari, e provvedevano alla tranquillità e al vantaggio delle città, e di molti onori e privilegii andavano adorni, e nel corpo del diritto romano meritamente si chiamavano *civitatis nervos et viscera quorum caetum recte minorem senatum antiquitas nominavit*. Negli ultimi tempi degli Imperadori di occidente la dignità e le attribuzioni delle curie si rimasero assai sminuiti, ma Giustiniano per molte vie cercò di accrescerne l'autorità e lo splendore. Sotto l'Imperadore Leone in tutte le città sommesse all'impero di oriente furono abolite le curie e i duumviri, e l'amministrazione delle città si cercò di fondere in quella dello stato. Ne'primi tempi delle nostre patrie istituzioni non troviamo che nelle università del regno vi fossero stabilite le curie e solamente sotto a'Normanni ed agli Svevi vi erano i sindaci che difendevano le università nelle liti. Ma per le leggi dei Re

Aragonesi, Austriaci e Borboni gli affari delle università si amministravano dai comizi di esse, come risulta dalle prammatiche, e precipuamente dalla 1. *de iur. et exact.* Si componevano questi comizi dalla unione degli abitanti di tutto il municipio, convocati per deliberare sulle cose risguardanti il bene comune o il retto reggimento della città e tutti aveano il diritto di convenirvi, ad eccezione di quelli che erano incapaci all' uffizio, come i figli di famiglia finchè erano sotto la potestà patria, i minori, i sordi i muti i furiosi e simili. Si convocavano i comizi dai sindaci, o da coloro che ne sostenevano le veci, e per poter deliberare era necessaria almeno la presenza di due terze parti degli abitanti del luogo, e le risoluzioni si prendevano a maggioranza di voti, ma quante volte si fosse trattato dell' interesse di tutti i singoli cittadini, allora vi necessitava il concorso di tutti i voti, come nei casi di ridursi a difesa un fondo demaniale.

Per le disposizioni delle prammatiche del regno si riunivano i comizi per l' elezione degli uffiziali dell' università, e per dare dilazione ai pagamenti da farsi dai debitori del municipio, per la formazione del catasto, e per dividere le collette fra i singoli cittadini, come anche per l' alienazione delle cose immobili e per curare l' annona e per altre simili cose. Per la prammatica 2. *de admin. univ.* dell'Imperadore Carlo V. si prescrisse di doversi serbare tutte le consuetudini introdotte intorno al modo di tenersi i comizi, e poichè in varie università del Regno si solevano in vece dei comizi riunire al-

cune determinate persone insieme con gli uffiziali per rappresentarli, e per disaminare i pubblici affari, questi collegi detti dei decurioni definivano col concorso della maggiorità dei voti quelli affari medesimi, che si trattavano nei comizi ma il collegio decurionale non era legittimo senza un assenso del Re, che l'autorizzava.

All'invasione francese del 1806, presso noi si stabilirono, come erano stati composti in Francia i consigli municipali e con la legge del 12 dicembre 1816 si crearono i decurionati per rappresentare i comuni nei quali corpi per l'art. 58 si dichiara risedere la rappresentanza delle società comunali. In altra lezione osservammo che i comuni e le provincie, precipuamente nei tempi di civiltà non possono essere estranei gli uni agli altri, ma che debbono tutti esser diretti con uniformità di vedute, ed in accordamento con l'amministrazione dello stato, per modo che le autorità e i corpi preposti all'amministrazione dei comuni, debbono parimenti aver cura della società generale. Il comune è la società che più dappresso direttamente risguarda il cittadino, epperò le leggi amministrative, non potendo comporre i corpi decurionali sulle stesse norme dei consigli provinciali e distrettuali, la nostra legge sull'amministrazione civile ha conferito ai decurionati attribuzioni assai più estese di quelle date ai consigli provinciali.

Il decurionato esamina la parte della contribuzione diretta assegnate al comune dal consiglio distrettuale, e trovandola eccessiva ne forma il richiamo, che dev' essere rimesso alla risolu-

zione del consiglio provinciale, e interviene per mezzo dei suoi commessarii alle verifiche de'richiami formati dai particolari contribuenti, nel compiere le quali cose il corpo decurionale prende parte alle funzioni dell'amministrazione dello Stato. Nell'amministrazione speciale del Comune il decurionato ha attribuzioni assai estese e svariate chè non solo rappresenta i suoi interessi generali ed economici come il consiglio provinciale quelli delle provincie, ma costituisce altresì un consiglio consultivo. La società provinciale ha per obbietto di porre d'accordo i comuni fra essi e lo stato, e i consigli provinciali occupandosi non delle persone direttamente, ma dell' amministrazione di una società più generale doveano essere composti in guisa da rappresentare unicamente le provincie. I comuni per l' opposito hanno un'azione diretta e immediata sulle persone, avvegnachè, essendo le società prime a svilupparsi, riflettono il cittadino assai dappresso e continuatamente, e perciò conviene che i decurionati si abbiano attribuzioni vaste ed estese nell'amministrazione municipale.

Le nostre leggi e quelle della Francia molta autorità hanno conferita agl' Intendenti su i comuni, ma le funzioni loro in questo genere sono non di amministrazione diretta, ma di direzione chè diversamente si sarebbero in uno confuse le provincie ed i comuni, e quindi sconvolte e guaste le une e gli altri sicchè bene ed avvisatamente si sono fermati i decurionati con attribuzioni molte più estese dei consigli rappresentanti le provincie ed i distretti. Per l' art. 68

della legge dei 12 dicembre 1816 il decurionato impone sotto l'approvazione dell'Intendente i grani addizionali facoltativi addetti alle spese comunali propone la imposta da'dazii di consumo per supplire alle spese civiche, delibera sul miglior modo di riscuoterli e ne fa la ripartizione fra i cittadini, quante volte ne sia autorizzata la riscossione in via di transazione. Oltre a ciò forma sulla proposta del sindaco il progetto dello stato discusso delle rendite e delle spese comunali che debb'essere sottomesso alla superiore approvazione esamina in ogni anno il conto morale del sindaco rimettendolo colle sue osservazioni alla discussione superiore. Dippiù delibera sopra ogni dritto da sperimentarsi ed acquistarsi, e sopra ogni obbligazione da contrarsi o sciogliersi in nome del comune, ed a proposta di ogni decurione esamina tutti gli affari di utilità pubblica del comune e li propone all'autorità superiore, al quale obbietto sceglie in ogni anno due deputati nel suo seno per assistere il sindaco e preparare con lui le proposte di tutto ciò che possa tendere al bene dell'amministrazione e dei cittadini. Ancora esso nomina il sindaco, gli eletti il cancelliere archivario ed il cassiere e ogni altro agente impiegato o incaricato comunale, salvo le superiori approvazioni a norma della legge, proponendo anche le terne per la nomina dei consiglieri provinciali e distrettuali.

Nei comuni di prima e di seconda classe il decurionato è composto di un numero d'individui corrispondente a tre per ogni mille abitanti, ma non può oltrepassare il totale di trenta; e

ne'comuni di terza classe è composto di dieci individui, e può essere anche di otto, ove il ristretto numero degli eligibili lo imponga. Un terzo almeno di ogni decurionato deve saper leggere e scrivere, e può deliberare con la presenza di due terzi dei suoi componenti, prendendosi tutte le deliberazioni a maggioranza di voti. Il collegio decurionale sceglie nel suo seno un segretario per la compilazione e pel registro dei suoi atti che debbono firmarsi da tutti i decurioni presenti, potendo ognuno di essi richiedere che negli atti fosse fatta menzione speciale del suo voto particolare. L'estratto degli atti dev'essere sottoscritto e legalizzato dal sindaco o dall'eletto che lo sostituisce nella presidenza e dal segretario, e tutti gli atti decurionali formano parte della cancelleria e dell'archivio comunale (1).

Il decurionato si riunisce di dritto nel luogo assegnato alle sue sessioni la prima domenica di ogni mese, e queste sessioni ordinarie sono intimate dal sindaco o dall'eletto che lo sostituisce. Può essere il Decurionato convocato anche straordinariamente dall'Intendente, o dal Sottintendente, e per casi urgenti anche dal Sindaco, e nessun'altra autorità ha diritto a riunirlo. Le discussioni e deliberazioni decurionali si fanno a porte chiuse ed a voti palesi (2). Per effetto del disposto nell'art. 73 nessuna de-

(1) Veggasi gli art. 69 e 70 della legge dei 12 dicembre 1816.

(2) Veggasi gli art. 71 e 72 della legge dei 12 dicembre 1816.

liberazione decurionale può essere eseguita senza l'approvazione dell'Intendente, che il Sindaco deve provocare, e quante volte l'Intendente non trova plausibile la deliberazione, la respinge coi suoi chiarimenti al decurionato per riesaminarla. Ove il collegio persista nella primitiva opinione, e l'Intendente la crede capace di produrre inconvenienti, ha la facoltà di sospenderne la esecuzione, facendone rapporto motivato al Ministro dell'Interno, a cui trasmetterà copia conforme della deliberazione per le superiori risoluzioni. Queste disposizioni hanno per obbietto di rendere quanto è possibile indipendenti le amministrazioni comunali, per modo che i decurionati avessero ampie facoltà nella direzione delle società municipali, dandosi unicamente al Ministro dell'Interno l'autorità di annullare le loro deliberazioni senza che gl'Intendenti potessero disporre in contradizione di esse.

Nei tempi di civiltà non devesi ordinare la pubblica amministrazione, in modo che alcune città avessero privilegi e preeminenze sulle altre, dovendo in vece tutte indistintamente andar soggette agli stessi pesi e al metodo medesimo di pubblica amministrazione. Ma le leggi per ottenere il fine loro, debbono essere sempre conformi alla natura delle cose, sicchè hanno da variarsi o modificarsi secondo la varia indole degli obbietti su i quali statuiscono. La città di Napoli, come uno dei comuni del regno va soggetta alle stesse disposizioni generali delle leggi amministrative che reggono tutti gli altri comuni, ma essendo una delle più cospicue, importanti e popolose città di Europa, conveniva,

per la natura stessa delle cose determinare alcune norme speciali per la sua amministrazione oltre a quelle fermate per tutti i comuni in generale. Per le antiche patrie istituzioni erano in Napoli cinque sedili dei nobili, ognuno dei quali creava un eletto della piazza, un altro nominandone il Re che soprantendeva alla economia della città, e curava l'annona e le altre cose bisognevoli. Nell'anno 1800 vennero aboliti i sedili, ed in vece di essi fu istituito un Regio Senato di nove individui scelti dal Re in ogni anno cioè di un presidente due senatori iscritti nel libro d'oro, due altri segnati in altri registri di nobiltà, due tratti dall'ordine de'magistrati e due altri dell'ordine dei negozianti. Tutta l'autorità che il collegio degli eletti un tempo esercitava fu trasfusa nel Regio senato, per guisa che provvedeva esclusivamente all'annona e a tutti gli altri obbietti di comune utilità.

Per la legge dei 12 dicembre 1816 si sono anche stabilite norme speciali per l'amministrazione del comune di Napoli. Con l'art. 74 di questa legge si dichiara l'amministrazione comunale di Napoli e dei borghi riuniti essere affidata ad un corpo di città sotto la dipendenza immediata dell'Intendente della provincia, e questo corpo si compone di un Sindaco, e dodici Eletti, essendo in ciascuna delle dodici sezioni nella quale è divisa la città un Eletto con due aggiunti, un cancelliere ed una corrispondente cancelleria, ed un altro aggiunto in ciascuno de' borghi riuniti. Vi è poi presso il Sindaco una cancelleria con l'archivio centrale con-

fidata ad un Cancelliere maggiore; ed un Cassiere per l'entrate e le spese delle rendite della città (1). Il Sindaco riconcentra e dirige tutta l'amministrazione; ed ogni Eletto sotto la sua immediata dipendenza, n'esegue solamente quella parte che risguarda la sezione a lui confidata; e gli Eletti sono anche uffiziali dello stato civile nella propria sezione e membri nati dell'amministrazione degli stabilimenti pubblici che vi esistono. Almeno una volta la settimana a giorno fisso gli Eletti si riuniscono presso il Sindaco per deliberare sugli affari dell'amministrazione della città; e questo consesso può essere compiuto con la presenza di due terzi de' suoi membri, e le deliberazioni si prendono a maggioranza di voti, può anche essere convocato straordinariamente dal sindaco quando il bisogno o un ordine superiore lo richiedesse. Il sindaco soltanto corrisponde con l'Intendente della provincia e col Prefetto di polizia, e gli eletti corrispondono col Sindaco; ed in caso di sua assenza o impedimento il più anziano tra essi in ordine di nomina lo sostituisce il più anziano tra gli aggiunti sostituendo poi l'eletto. Gli aggiunti sono i collaboratori ed i supplenti dell'eletto nella sua sezione, e l'Eletto fa tra essi la distribuzione dei carichi (2).

Pel disposto dell'art. 85 è espressamente riservata al corpo di città la portolania e la po-

---

(1) Veggansi gli art. 74, 75, 76 e 77 della legge anzidetta.

(2) Veggansi gli art. 78, 79, 80, 81 e 82 della stessa legge.

lizia annonaria, e però al medesimo si appartiene di permettere o vietare l'apertura delle botteghe e dei macelli o la loro chiusura; lo stabilimento dei tavolati, tettoi o fabbriche dello stesso genere che sporgono sulla pubblica strada; lo stabilimento dei posti fissi o volanti pei venditori sulle strade, piazze e mercati. Nondimeno questi permessi possono darsi in quanto non recano nocumento al comodo ed alla sicurezza pubblica, e si ha sempre diritto a riscuotere per conto della città i diritti di portolania e di piazza. Pertiene anche al corpo medesimo la facoltà di esercitare vigilanza ed ispezione su i venditori dei generi soggetti ai regolamenti di annona, e nell'esercizio delle attribuzioni conferite a questo corpo pei rami di portolania e annona, l'eletto nella sua sezione, o l'aggiunto del carico è autorizzato nelle contravvenzioni a procedere a norma dell'art. 58 della legge dei 12 dicembre 1816.

La città di Napoli ha la sua rappresentanza comunale nel decurionato composto di trenta individui. I cancellieri ed il cassiere del corpo di città sono approvati dal Re sulla proposta che ne sarà fatta nelle forme stabilite nello art. 115 della legge sull'amministrazione civile. Il sindaco gli eletti, gli aggiunti ed i decurioni di Napoli non possono essere sospesi dalle loro funzioni senza un ordine Sovrano. Oltre dell'esposte particolari disposizioni pel comune di Napoli, e di quelle contenute nel regolamento Sovranamente approvato a 22 febbraio 1816, tutte le altre disposizioni generali dalla legge dei 12 dicembre 1816 per tutti i comuni del regno,

sono anche applicabili alla città di Napoli (1). Le funzioni dell' amministrazione comunale richieggono in coloro che debbono adempierle conoscenze speciali, ed anche vedute generali, affinchè ogni comune possa conservarsi e svilupparsi secondo i proprî mezzi, e porsi in accordo con gli altri comuni e lo stato, laonde conviene che le leggi pongano in opera tutti gli espedienti, perchè agli uffici comunali fossero elette persone idonee a sostenere senza distruggere l' indole delle associazioni comunali. La capacità per l' esercizio dei dritti politici non è per le leggi imperanti, un privilegio per nessuno, ma indistintamente è conferita a tutti la facoltà di poter ascendere ai pubblici uffizii, e se richiedesi il requisito della proprietà per alcuni incarichi, ciò è non per creare un privilegio, sibbene per meglio assicurare il bene della società, a cui quel dato uffizio va diretto. Ma se l' esercizio dei dritti politici è dato oggidì a tutti, dovevansi nondimeno stabilire, per le elezioni degli uffici comunali, quei sistemi che garentissero la scelta di persone dotate de' maggiori titoli di probità, conoscenze e pubblica opinione. Imperciocchè la morale è la più necessaria qualità sì per l' uom privato e sì per l' uomo pubblico, ed ove i pubblici ufficiali non serbino il maggior rispetto per la giustizia e la più grande riverenza per i diritti dei loro am-

---

(1) Leggansi gli art. 64, 65, 66, 67 e 68 della legge mentovata. Per le nomine, sospensioni, destituzioni, congedi e incompatibilità delle cariche dell' amministrazione civile può leggersi dall' art. 89 a 98 della legge.

ministrati e l'ordine della società, non può aversi mai un' amministrazione saggia ed onestamente progressiva. Parimenti sono necessarie le conoscenze bisognevoli a propri uffici e gli agenti municipali debbono essere forniti di molte cognizioni speciali per ben amministrare il comune, ed anche di vedute più ampie e generali per dirigerlo e farlo procedere in accordo con gli altri comuni e collo stato. Da ultimo è anche necessario che si goda della pubblica opinione, siccome quella che rende assai più certa l' esecuzione delle leggi, facendo nascere negli amministrati la convinzione che gli atti dati fuori non sono che la sola espressione delle leggi e diretti ad assicurar la giustizia e l' ordine dello stato, e però accrescendosi la forza morale degli agenti dell'amministrazione, il governo acquista una energia naturale anche più forte ed efficace.

In tutte le legislazioni sono stati sistemi propri per la elezione degli uffiziali municipali. Presso i Romani le curie nominavano i decurioni, e i duumviri e gli altri magistrati; ed ove fossero avvenute irregolarità nella scelta degli agenti municipali, potevasi dalla curia procedere a novella nomina, e intanto il magistrato già eletto appellavasi designato. Per l' antico diritto del Regno a' tempi de' Normanni e degli Svevi per consuetudine introdotta gli uffiziali delle Università si nominavano nei pubblici comizî. Ma poichè alcuni uffiziali delle Università aveano anche giurisdizione, l'Imperadore Federigo II. con la Costituzione *Ea quae ad speciale decus*, e con l'altra *Cum satis* vietò di creare i magistrati dai

comizi, i quali potevano eleggere solo gli uffiziali che non aveano esercizio di giurisdizione. Sotto gli Angioini, gli Austriaci e i Borboni sino ai tempi della invasione francese del 1806 lo stesso sistema fu sempre tenuto nel nostro Regno.

Per la legge dei 12 dicembre 1816 sull'amministrazione civile vien prescritto con l'art. 99 che ogni Comune deve avere una lista di eligibili alle cariche civiche ed a' consigli comunali distrettuali e provinciali. Sono compresi nelle liste degli eligibili nei comuni di prima classe, i proprietari di un'annua rendita imponibile non minore di ducati ventiquattro, ed i professori di arti liberali domiciliati da cinque anni nel Comune. Ne'Comuni di seconda classe sono compresi i proprietari di un'annua rendita imponibile non minore di ducati diciotto, e tutti quelli che, facendo loro stanza da cinque anni nel Comune, esercitano da maestro un arte o mestiere, o che tengano un negoziato ancorchè di bottega. E ne' Comuni di terza classe i proprietari di un'annua rendita imponibile non minore di ducati dodici e gli agricoltori che coltivino per conto proprio l'altrui proprietà a titolo di censo affitto o altro, e che abbiano cinque anni di domicilio. Non possano essere iscritti sulle liste degli eligibili gli esteri che non sieno legittimamente naturalizzati, gli ecclesiastici, coloro che per legge sono esclusi dalle pubbliche cariche, e i mercenari addetti al servizio. Le liste degli eligibili sono formate per ciascun Comune da' Sottintendenti, e dopo di essere state riveduto e fermate dagl'Intendenti sono pubbli-

cate ed affisse nei rispettivi Comuni. In ogni quadriennio debbono trovarsi fatte le liste dagl' Intendenti e pubblicate per tutto il mese di maggio. Il sottintendente tra un mese dalla pubblizione delle liste riceve i richiami che posson o prodursi da ogni cittadino sulle persone nelle medesime iscritte o omesse. Spirato questo termine, il Sottintendente rimette le liste all' Intendente col suo avviso su i richiami prodotti. L' Intendente discute tutto in Consiglio di Intendenza, il quale avrà voto meramente consultivo fermando definitivamente le liste degli eligibili, che indi rimette ai sindaci dei rispettivi comuni, perche le comunichino ai decurionati e servano di base alle elezioni (1).

---

(1) Veggansi gli art. 99, 100, 101, 102, 103, 104 della legge dei 12 dicembre 1816, come anche leggasi dall' art. 105 all' art. 137 sulla forma dell' elezioni; su gl' impedimenti per le cariche comunali, e sulla durata e sulle prerogative e sulle obbligazioni delle medesime.

LEZIONE XIII.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

Tutti i funzionarî dello Staro esercitano una parte del potere esecutivo loro delegato dal Re, e quindi si rende necessario di covrirli di garentia pe' reati commessi in uffizio. Questi reati non offendono le leggi generali dello Stato, ma quelle che determinano specialmente i doveri de' diversi uffizî pubblici, e violando la legittimità dell' esercizio di una parte del potere esecutivo, il Re deve direttamente esaminare, se il fatto imputato costituisca realmente un reato in uffizio. La garentia de' pubblici funzionarî accresce la loro estimazione nella società e rendesi più facile la esecuzione delle leggi, ed in opposito in ogni momento potrebbe restar sospeso il movimento della società per le accuse de' privati. La garentia dei pubblici funzionarî assicura la indipendenza fra l' ordine amministrativo e giudiziario avvegnachè se i magistrati civili dovessero giudicare i reati in uffizio i funzionarî amministrativi rimarrebbero sottoposti al potere giudiziario. Istituzioni fermate nelle leggi Romane e nelle leggi patrie per quest'obbietto. Il Decreto de' 24 gennajo 1812 statuì la necessità di un'autorizzazione superiore, per procedersi contro gli Agenti del Governo incolpati di delitti relativi alle loro funzioni. La legge de' 12 dicembre 1816 ritenne la necessità di quest' autorizzazione per gli Agenti dell'amministrazione civile. Quella de' 19 ottobre 1818 fermò un sistema di procedimento compiuto contro i pubblici uffiziali pe' reati in uffizio. Esposizione di tutti i principî contenuti in questa legge.

La legge del 12 dicembre 1816 negli art. 138 e seguenti si occupa della garentia dei funzionarî dell'amministrazione civile, e noi seguendo le orme di questa legge parleremo non pure della garentia di quest' ordine di persone ma anche della garentia in generale che le leggi danno ai funzionarii di tutti gli ordini dello stato.

In altra lezione osssrvammo stare il potere esecutivo nell' applicazione delle leggi ai casi particolari, e di doversi partire questo potere secondo le diverse leggi da porre in atto ossia in potere esecutivo del diritto delle genti, del diritto amministrativo e del diritto privato. Tutti i funzionari dello stato esercitano una parte del potere esecutivo loro delegato dal Re, e però questo potere che le autorità pubbliche son destinate a porre in atto, risiede nel Re Capo supremo dello stato. Posti questi principii agevolmente osservasi la necessità di dover essere tutti i funzionari coverti dalla garentia della legge, di non poter cioè, essere sottoposti a giudizio per reati commessi in uffizio senza un permesso del governo. I reati in uffizio offendono le leggi che determinano i doveri delle cariche pubbliche, e non gia come i reati comuni le leggi generali dello stato, sicchè violando la legittimità dello esercizio dei diritti politici, i quali son diretti all'applicazione delle leggi, o sia al potere esecutivo del governo, necessaria cosa è che il Capo dello stato direttamente disamini se il fatto che s'imputa al funzionario pubblico costituisca realmente un reato in uffizio.

Gli atti del Governo e quelli dei suoi agenti delegati tendono tutti al bene generale della società, e per diffinirsi se un atto di un pubblico funzionario sia legittimo o riprovevole, vuolsi avere in mira l'interesse generale dello stato, cui quell'atto ha relazione, il quale esame non può convenientemente e ritualmente esser fatto dal potere giudiziario, ma solo dal Capo dello stato nella sfera meramente governativa.

La garentia legale de'funzionarii pubblici, esecutori delle leggi, accresce di molto la loro estimazione morale nella società, e con ciò rendesi più facile e sicura l'esecuzione delle leggi stesse. Ove il contrario fosse, gli agenti del governo potrebbero in ogni momento essere accusati dai privati per reati in offizio, sì che rimarrebbe sospeso l'esercizio delle pubbliche funzioni, e quindi il movimento della società, con gl'impacci arrecati al corso dell'amministrazione e della giustizia.

La garentia per le funzioni pubbliche giova anche a stabilire e a meglio conservare la distinzione e l'indipendenza tra il potere amministrativo e il giudiziario, poichè i magistrati criminali, parte dell'ordine giudiziario ove fossero i giudici dei funzionari amministrativi pei reati in uffizio, l'amministrazione rimarrebbe invasa dalla giustizia. La legittimità o la reità dei fatti degli agenti del potere amministrativo sarebbe definita e giudicata dai magistrati giudiziari e con forme giuridiche, e però il potere civile sarebbe il censore degli atti dell'amministrazione pubblica. Se dunque per i principî della scienza conviene che i due poteri amministrativo e civile si fossero indipendenti fra loro precipuamente nei tempi di civiltà, si rende anche più aperta la necessità della garentia dei pubblici funzionari pei reati commessi in uffizio.

Per le leggi di Roma era assolutamente vietato l'accusare qualsiesi magistrato durante l'esercizio delle funzioni sue e solamente potevansi promuovere le accuse dopo il termine della magistratura. Nei tempi delle antiche nostre patrie

istituzioni, sia per l'impero del diritto romano, sia per gli usi generalmente introdotti, quante volte si voleva accusare un Regio impiegato, dovevasi far ricorso al Re, il quale provvedeva straordinariamente, ovvero assegnava all'accusato il tribunale competente. Che anzi gl'impiegati Regî non potevano neanche essere economicamente chiamati dai tribunali criminali o dalle Regie udienze, senza una espressa autorizzazione Sovrana.

Per le novelle leggi pubblicate in Francia ed appo noi, non si conservò ai pubblici funzionarii la garentia loro concessa dalle leggi romane di troppo protratta e non confacente allà civiltà dei tempi e all'abolizione del sistema romano degli uffici temporanei; invece si fermò un diritto uniforme per tradurre innanzi al potere giudiziario i funzionarii, senza creare in ciascun caso un diritto singolare. Col decreto dei 24 gennaio 1812 si statuì la necessità di un autorizzazione superiore, per potersi procedere contro gli agenti del governo incolpati di delitti relativi alle loro funzioni, e secondo la diversità ed il grado dei medesimi, l'autorizzazione doveva essere data dal Re, o dal Ministro di Stato, o anche dagl'intendenti sul parere dei sottintendenti. La legge dei 12 dicembre 1816 con gli art.138 e seguenti fermò una garentia pei funzionari dell'amministrazione civile, vietandosi di tradurre i medesimi in giudizio per qualunque causa nascente da contravvenzione, delitto o misfatto commesso in occasione dell'esercizio delle proprie funzioni senza una Sovrana autorizzazione.

Per la legge dei 19 ottobre 1818 si stabilì

tutto il sistema di procedimento contro i pubblici funzionarii, e molte gravi quistioni sorte nell' applicazione del decreto del 1812 son rimaste spente. Con l'art. 1 di questa legge si prescrisse che i funzionarii pubblici eletti dal Re non potevano pei reati in uffizio essere sottoposti ad alcun giudizio penale, senza la Sovrana autorizzazione la quale dev' essere preceduta dall' avviso del supremo Consiglio di cancelleria, oggi del Consiglio di Stato pei seguenti funzionarii, cioè i Consiglieri di Stato, e gli agenti del pubblico Ministero, ed i Consiglieri della Corte Suprema di Giustizia e della Gran Corte dei conti, ed i giudici delle Gran Corti civili e criminali, e dei tribunali collegiali. Per gli Intendenti, i Sottintendenti, i Segretarii generali e i Consiglieri d' intendenza ed i funzionarii di ogni parte della pubblica amministrazione dal grado di direttore inclusivamente fino a tutti i gradi superiori, anche richiedesi l' avviso del Consiglio di Stato. Pei reati in uffizio di coloro che non sono nominati dal Re è bastevole pel giudizio l' autorizzazione del Ministro Segretario di Stato di Grazia e Giustizia; e qualunque autorizzazione per procedersi in giudizio penale contro un funzionario pubblico, dev'essere sempre o promossa dal Ministro di giustizia ovvero dal medesimo data, secondo i diversi casi, e sempre deve lo stesso Ministro direttamente comunicarla. Ove poi il reato in uffizio fosse stato commesso in una parte di servizio estraneo al dipartimento di giustizia, il Ministro di questo ramo deve sempre prendere l' avviso del Ministro nella cui dipendenza serviva il funzionario

che vuole accusarsi (1). La disposizione della nostra legge, consentanea alle prescrizioni delle leggi francesi, che colloca unicamente alla dipendenza del Ministro di grazia e giustizia le attribuzioni per lo scioglimento della garentia dei funzionarii tende a porre in accordo con eminente giustizia i diritti degli amministrati con l'interesse dell'amministrazione. Spesse volte un Ministro può avere soverchia benevolenza verso un impiegato della sua dipendenza, ovvero può avere interesse a nascondere gl'inconvenienti che potrebbero fare aperta la debolezza o la negligenza della sua amministrazione, e però sia per proporre al Re lo scioglimento della garentia, sia per disporlo di propria autorità, se n'è voluta conferire la facoltà unicamente al Ministro di grazia e giustizia. Ma d'altra banda non era giusta cosa che per gl'impiegati dipendenti da altri Ministeri, non si fossero intesi i Ministri rispettivi avvegnachè ogni Ministro conosce più da vicino e con maggiore specialità i bisogni di quella parte della pubblica amministrazione alle sue cure commessa e può far manifeste le macchinazioni colle quali l'interesse privato vuole invadere il corso spedito degli affari della società. Inoltre conoscendo ogni Ministro le persone dei suoi impiegati e i precedenti loro può a ragion veduta disaminare se l'atto che credesi criminoso siesi commesso con intenzioni rette e pure, ovvero fosse stato l'effetto della corruzione e della pravità.

---

(1) Veggansi gli art. 2 3, e 10 della legge dei 19 ottobre 1818.

Con l'art. 2 del Real Decreto dei 21 aprile 1817 si dichiara che sotto la denominazione di funzionarii pubblici si comprendono gli impiegati delle segreterie e Ministeri di Stato, gli agenti delle diverse amministrazioni dello Stato, i Sindaci, i Conservatori delle ipoteche, gli archivarii dei pubblici stabilimenti compresi anche quelli delle Curie Ecclesiastiche, ed in generale ogni persona alla quale fossero affidate pubbliche funzioni. Giusta poi il disposto dell'art. 4 della legge dei 19 ottobre 1818 non debbono considerarsi funzionarii pubblici i notai, i patrocinatori, gli uffiziali dello stato civile, gli uscieri, e generalmente tutti gl' impiegati nelle officine delle Corti, tribunali e Regie procure, delle Intendenze, Sottintendenze, delle amministrazioni generali, direzioni ed ispezioni e di qualunque altra amministrazione inferiore. Sotto il nome di reati in uffizio si dichiara nell'art. 5 delle legge del 1818 di essere unicamente compresi quei fatti che il funzionario commette violando i doveri che dalle leggi sono stati particolarmente annessi alla sua carica, per la regolare amministrazione del pubblico servizio alle sue cure affidato. Con questa disposizione si sono evitate molte gravi quistioni che nell'applicazione del decreto del 24 gennaio 1812 avevano luogo poichè con l'art. 1 di esso si statuiva, che gli agenti del governo erano coverti di garentia pei delitti relativi alle loro funzioni, e quindi disputavasi se questa garentia doveva unicamente darsi per le trasgressioni dei doveri della propria carica, ovvero per qualunque reato commesso in occasione dell'esercizio della medesi-

ma. Ora il legislatore avendo con assai chiarezza definiti i reati in uffizio, agevolmente osservasi che qualunque reato del funzionario pubblico commesso in occasione dell'esercizio della carica viene coverto dalla garentia della legge e quindi non può sorgere alcuna disputa sull'indole del fatto, per tenerlo come garentito. I funzionarii vanno soggetti alle leggi comuni dello stato, e quindi sono punibili dai magistrati criminali come tutti gli altri cittadini pe'soli reati che come private persone commettono, ma per quelli che violano non già le leggi generali, ma le altre che statuiscono i doveri dell'uffizio non si può procedere a giudizio penale senza una superiore autorizzazione. La garentia è dalle leggi conceduta non già alle persone dei funzionarii giacchè tutti sono eguali rimpetto alle leggi dello stato; ma unicamente alle pubbliche funzioni, per meglio tutelare l'ordine della società; in guisa che la garentia risguarda il pubblico bene, e non costituisce già un privilegio per le persone dei funzionarii.

Le autorità giudiziarie possono ricevere tanto dai privati quanto dai pubblici funzionarii le denuncie pei reati in uffizio, e possono raccogliere le indagini, e procedere a tutti quelli atti, che lo sviluppo dei fatti richiede. Ma è loro espressamente vietato di spedire mandato contro il funzionario indiziato, e chiamarlo con qualunque altro modo alla loro presenza per sottoporlo ad interrogatorio. Ove si trattasse di un fatto di dubbia reità, pel quale, giusta le leggi, bisogna una contradizione preliminare alla istruzione del processo l'autorità giudizia-

ria, può udire il funzionario, al quale il fatto viene tribuito in contradizione delle parti. I funzionarii pubblici debbono dare tutte le notizie esibire e rimettere tutti i registri e documenti e tutte le carte che dalle autorità giudiziarie sono richieste per la compilazione delle indagini permesse dalla legge. Raccolte queste indagini, qualunque sia la specie del reato in uffizio gli atti saranno sempre rimessi al Procurator generale presso la Gran Corte criminale, la quale sulla requisitoria del medesimo pronunzierà, se le pruove raccolte danno luogo a spedizione di mandato di arresto contro il funzionario indiziato e se il fatto imputato costituisca un reato in uffizio. Ove la Gran Corte deciderà affermativamente su le due parti della conclusione del Ministero pubblico, disporrà l'invio delle carte al Ministro di grazia e giustizia. La garentia pei pubblici funzionarii è comune ai loro complici e correi, e l'autorizzazione data pel procedimento contro i primi comprende anche gli altri, e la cessazione della carica non fa decadere il funzionario dalla garentia stabilita dalla legge pei reati commessi in uffizio durante lo esercizio della carica medesima (1).

---

(1) Veggansi gli art. 6, 7, 8, 9, 11 e 12 della legge de' 19 ottobre 1818. Per la materia degli stipendii delle cariche civili e pel mantenimento delle Segreterie si leggano gli art. 142 e seguenti della legge de'12 dicembre 1816 e anche il Regolamento Sovranamente approvato nel dì 9 aprile 1838. Per le giubilazioni e pensioni delle quali si parla dall'art. 154, a 158 ce ne occuperemo discorrendo la materia delle pensioni in generale, essendo comune i principii per le pensioni degl'impiegati dello Stato e de' Comuni.

LEZIONE XIV.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE

Le provincie esistono nell'ordine amministrativo e nel civile, e quindi le leggi doveano stabilire le rendite e le spese necessarie al loro mantenimento. La legge de' 12 dicembre 1816 determina le spese comuni a tutte le provincie, e quelle particolari a ciascuna di esse. Le prime risguardano l'amministrazione generale dello stato che si compie nelle diverse provincie; e le altre quelle proprie pe' bisogni speciali delle medesime. Esposizione delle diverse rendite provinciali secondo le norme della legge vigente sull'amministrazione civile. Le rendite e le spese provinciali sono amministrate sotto gli ordini del Ministro dell'Interno, e a norma dello stato discusso proposto dal Consiglio provinciale e Sovranamente approvato. I conti morali dell'amministrazione delle provincie sono discussi da' Consigli, e sottoposti all'approvazione del Re. I conti materiali poi sono giudicati da' Consigli d'Intendenza, e in linea di revisione dalla Gran Corte de' Conti. I conti morali possono unicamente disaminarsi nella sfera governativa, e i materiali debbono discutersi giuridicamente, per assicurare la legittimità degli atti dell'amministrazione.

In altra lezione dimostrammo la necessità delle società provinciali nei tempi di civiltà, per condurre i comuni ad una certa uniformità di amministrazione, dirigendoli in guisa da essere in accordo con le vedute dell'amministrazione generale dello stato. Le provincie, come oggi sono ordinate, esistono quali vere società, non pure nell'ordine amministrativo che nel civile, e quindi le leggi dovevano stabilire le rendite, e le spese necessarie al mantenimento delle me-

desimo. La nostra legge sull'amministrazione civile con l'art. 159 divide le rendite e le spese provinciali, in comuni a tutte le provincie, ed in particolari a ciascuna di esse. Le spese comuni sono quelle 1. del casermaggio della gendarmeria e di ogni altra forza pubblica provinciale, compresa la pigione dei corpi di guardia, 2. della istruzione pubblica escluse quelle della prima dotazione de'licei e collegi, e quelle della Regia università di Napoli e delle scuole primarie, 3. della statistica 4. della vaccinazione, 5. del mantenimento dei projetti, 6. delle Segreterie delle Intendenze e Sottintendenze. Le spese poi particolari a ciascuna provincia son quelle 1. di costruzione riparazione e manutenzione degli edificii addetti agli stabilimenti provinciali ed alle strade provinciali, 2. delle società economiche, delle biblioteche provinciali di ogni altro istituto addetto al vantaggio particolare di ciascuna provincia, 3. di acquisto e rimpiazzo di mobili autorizzati per le Intendenze e sottintendenze (art. 160, 161 e 162 della legge del 1816). E pel Real Decreto dei 24 settembre 1835 debbonsi comprendere anche fra le spese provinciali, quelle necessarie agli alloggi dei Comandanti militari delle provincie.

Bene e sapientemente la legge la determinate alcune spese comuni a tutte le provincie, poichè, componendo tutte queste unite insieme lo stato, le spese comuni risguardano l'amministrazione della società generale, che si compie nelle diverse provincie. E poichè quest'amministrazione deve porsi in atto con uniformità di vedute, per aggiugnere al fine unico e generale

dello stato, era però necessaria cosa, che si fossero determinate quali sono le spese provinciali comuni. Le spese dello stato sono sostenute dalla Tesoreria generale, ma per eseguir quelle indicate nell' art. 160 della legge del 1816 il Legislatore da determinate le rendite speciali le quali debbono reputarsi non già proprie dello stato, ma unicamente destinate col voto delle rispettive provincie alla esecuzione di alcune spese dirette al loro particolare vantaggio. Ma le provincie costituiscono parimente delle società speciali distinte dallo stato e dai comuni, e quindi si debbono eseguire delle spese particolari a ciascuna di essa avvegnachè essendo disformi i bisogni di queste società, le spese per provvedervi debbono per conseguente essere puranco diverse. Si provvede alle spese comuni col prodotto di una imposta addizionale alla contribuzione diretta, da fermarsi in ogni anno con la legge sulla ripartizione della contribuzione medesima in proporzione dello stato de' bisogni, che verrà presentato dal Ministro dello Interno. I Consigli provinciali suppliscono poi alle spese particolari col prodotto di un' altra sovraimposta alla contribuzione fondiaria la quale è facoltativa dei Consigli ed in ragione dei bisogni che essi discutono e determinano, ma non può mai oltrepassare grana due addizionali (art. 165 e 164). Oltre a' fondi assegnati per le spese particolari, i Consigli provinciali, quante volte si tratta di costruzione o di riparazione di un edifizio o di una strada provinciale, possono proporre un' altra imposta addizionale straordinaria, ed un ratizzo sulle rendite disponibili

dei comuni, qualora per quest'ultimo espediente vi concorra il voto dell'Intendente e del Consiglio d' Intendenza.

La risoluzione sulla proposta di questi mezzi straordinarii è riservata al Re sui rapporti del Ministro dell'interno quanto al ratizzo sulle rendite dei comuni, e ai Ministri delle Finanze e dell' Interno uniti quanto all' imposta straordinaria sulla contribuzione fondiaria (art. 165). La disposizione della legge che permette il ratizzo sulle rendite disponibili dei comuni, per provvedere ad alcune spese delle provincie, non offende i principii di giustizia, col destinarsi i fondi comunali per spese provinciali, avvegnachè nelle società umane tutto è connesso, ed il bene delle provincie ritorna a vantaggio anche dei comuni e dello stato. E di vero gli edifizii e le strade provinciali recano un utile immenso al commercio ed alle comunicazioni degli uomini, e grandemente influiscono al bene di tutti i cittadini dello stato ed anche degli stranieri, e però non si lede l'interesse delle società comunali, facendo uso dei fondi di esse, per provvedere alle spese provinciali di questo genere. Ma sapientemente la legge ha riservato alla Sovrana approvazione il permettere il ripartimento di questi fondi dei comuni, chè trattandosi di società diverse conviene che il Capo supremo dello stato esamini i bisogni delle provincie ed i mezzi dei comuni per dare ai fondi di questi ultimi una destinazione diversa da quella, per la quale sono stabiliti.

Le rendite e le spese provinciali giusta l'art. 166 della legge del 1816, sono amministrate

sotto gli ordini del Ministro dell'Interno, a norma dello stato discusso, che sarà progettato ed esaminato in ogni anno dai rispettivi Consigli provinciali, e sottomesso alla Sovrana approvazione dallo stesso Ministro. I Consigli provinciali sono i corpi che rappresentano le provincie, e quindi convenevol cosa era, che la proposizione dello stato discusso, che è l'atto fondamentale della pubblica amministrazione, fosse loro attribuita. Ma nel fine di unificare le vedute amministrative delle singole provincie, e porle tutte in accordo fra esse e lo stato, la legge ha riservato alla Sovrana approvazione gli stati discussi provinciali. L'amministrazione dei fondi addetti alle opere pubbliche può essere confidata dal Consiglio provinciale ad una deputazione incaricata a dirigere e invigilare i lavori. Il Consiglio può in tal caso nominare un cassiere particolare pei fondi. La deputazione amministrerà sotto gli ordini dello Intendente, proponendo costui le precauzioni da prendersi in ordine al cassiere. I fondi addetti alle opere pubbliche provinciali debbono essere impiegati esclusivamente alla loro destinazione; ed il pagamento seguirà colla firma dell'Intendente preceduta da certificato della deputazione che assicuri l'esecuzione dei lavori per le somme che si liberano. Questi fondi sono intangibili da qualunque altra autorità e per qualsivoglia altro oggetto (1). I fondi provinciali che risultano da sovraimposta

(1) Veggasi un Real Rescritto dei 28 agosto 1824 relativo al modo come farsi delle spese provinciali non comprese nello stato discusso.

alla contribuzione diretta, sono esatti su i ruoli ordinari di questa e riuniti nella cassa generale della provincia. Il ricevitore generale deve tenerne un conto separato a credito esclusivo del Ministro dell'Interno, il quale ne dispone a misura dell'entrate in conformità degli stati discussi Sovranamente approvati col mezzo di ordinativi che spedisce direttamente sulla cassa generale, escluso ogni altro giro intermedio (1).

Nell'amministrazione provinciale del pari che in quella dello stato e dei comuni il conto morale si distingue ed è diverso dal conto materiale. Il primo comprende la sposizione del metodo di amministrazione tenuto e non può essere discusso dalle autorità giudiziarie, ma unicamente dal Governo o dai suoi agenti, poichè gli ordinatori, ossieno i contabili morali, sono esecutori delle leggi con l'esercizio di una parte del potere esecutivo dello stato epperò unicamente nella sfera governativa può essere disaminato il conto morale che per essi si rende. Il conto materiale per l'opposito lo rende un agente passivo dell'amministrazione, che non è al certo un pubblico funzionario e gli atti di cui è incaricato sono meramente di esecuzione e sempre sotto la dipendenza delle autorità della pubblica amministrazione, e però la disamina dei conti materiali con forme giudiziarie non altera l'indipendenza del potere esecutivo del Governo. E con la discussione giuridica dei conti materiali si crea un controllo giudiziario agli atti

(1) Veggansi gli art. 166, 167, 168 e 170 della legge del 1816.

dell'amministrazione, per meglio assicurare l'integrità delle rendite e la legittimità delle spese essendo questi conti una sanzione dei conti morali. Il conto morale dei fondi provinciali in ogni anno è renduto dall'Intendente e dalle deputazioni, ove esistono, al Consiglio provinciale e le deliberazioni del Consiglio sono esecutive dopo la Sovrana approvazione a proposta del Ministro dell'Interno nel compiere le quali disamine il Consiglio può far osservare tutto ciò che crede convenevole intorno all'uso dei fondi e al progresso delle opere a cui furono destinati, e potendo proporre ogni altra cosa che giudica espediente. I conti materiali poi dei fondi provinciali sono discussi e giudicati dai Consigli d'Intendenza (1), ma per effetto di un Real rescritto del dì 8 maggio 1819 furono i medesimi interamente assimilati ai conti dei cassieri dei comuni maggiori, e però i conti provinciali dopo di essere stati discussi dai Consigli d'Intendenza debbono essere giudicati in linea di revisione dalle camere contabili della Gran Corte dei conti. La revisione è un atto interamente diverso dall'appello chè per questo è dato alla volontà delle parti contendenti il farne sperimento quando per contrario la revisione si esegue necessariamente e per ministero di legge. I conti materiali delle provincie debbono essere discussi e giudicati dalla G. Corte dei conti, che è il collegio supremo della contabilità pubblica, poichè assicurandosi con questi conti la legittimità degli atti amministrativi nella parte dell'entrate

(1) Veggansi gli art. 170 e 171 della legge del 1816.

e delle spese ove i Consigli d'intendenza fossero stati i giudici esclusivi di essi, e non si fosse stabilita la revisione nella Gran Corte dei conti si sarebbe alterata interamente l'uniformità dei principii delle amministrazioni provinciali e le provincie non sarebbero in armonia fra esse e collo stato e i comuni.

Le provincie essendo vere società esistenti non pure nell' ordine amministrativo, che nel civile sono capaci del godimento dei diritti civili, ma giusta l' art. 172 della legge del 12 dicembre 1816 non possono contrarre per acquistare un diritto o per sciogliere una obbligazione sia collo stato sia coi particolari, senza una deliberazione del Consiglio provinciale, e l' assenso Sovrano dato a rapporto del Ministro dell' Interno, e nel modo determinato dalla legge, e tutti i contratti conchiusi contro queste disposizioni sono nulli di dritto. I Consigli provinciali, siccome quelli che rappresentono le provincie, sono i soli che possono aver la capacità legittima di consentire le contrattazioni, ma necessita puranco il Sovrano assenso per unificare da una banda le diverse amministrazioni provinciali, e dall' altra tutelare l' esistenza delle provincie ed il patrimonio loro.

LEZIONE XV.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

Partizione generale delle cose secondo le leggi Romane, distinguendosi le cose delle Università da quelle patrimoniali delle medesime. Divisione delle proprietà fatta da Romolo nella fondazione di Roma. La proprietà dello Stato nel diritto Romano si chiama *ager publicus*, e la proprietà privata *ager privatus*. L' agro pubblico era inalienabile ed imprescrittibile, e unicamente poteva aversene il godimento, rivocabile sempre a volontà dello Stato. I patrizi abusando del loro potere si appropriarono ne' primi tempi di Roma l' agro pubblico, ma sempre fu rispettato il diritto della plebe di usare delle terre e de' pascoli comuni per provvedere ai bisogni della vita. Leggi adottate in diversi tempi per operare una migliore ripartizione dell'agro pubblico in Roma. Per effetto delle conquiste il popolo Romano riunì al demanio dello Stato quasi tutta la proprietà provinciale. Una parte del suolo conquistato si lasciava al godimento degli antichi possessori, con una imposta certa pecuniaria ed allora dicevasi agro vectigale, ovvero con una imposta proporzionata ai frutti e dicevasi agro decumano. Qualunque ripartizione si fosse fatta delle terre dei popoli conquistati sempre fu rispettato il diritto degli abitanti dei luoghi di coltivare il suolo natale, e tutte le città si ebbero sempre de' demani, i quali loro pertenevano per provvedere a' bisogni della vita. Metodo di amministrazione fermato nelle leggi Romane per i demani delle città. Stabilimento delle colonie congiunte alle terre nell' impero di Roma. Sistemi adottati da' popoli del Nord alla caduta dell' Impero Romano per le proprietà de' popoli vinti. Nella divisione generale de'fondi fatta dopo le conquiste i Sovrani ritennero per proprio uso una parte di essi, per conservare lo splendore del Principato, e per gratificare coloro che più si distinguevano nel loro servizio, ma sempre furono conservate alcune terre per i bisogni della vita delle popolazioni. Stabilimento della feudalità in Europa, la quale non operò una ripartizione diversa delle proprietà, ma in vece fu una istituzione politica necessaria nel

medio evo, per ordinare i rapporti pubblici fra le popolazioni e i Principi. I demani aperti agli usi delle popolazioni non divennero esenti da' medesimi per la infeudazione delle città. Esposizione di tutto l'antico diritto pubblico Napoletano e Siculo su questa materia messo in confronto con le leggi della Monarchia dell' Inghilterra.

La nostra legge sull'amministrazione civile dopo di aver fermate le norme regolatrici delle rendite e spese provinciali determina le rendite comunali e i principii di ciascuna di esse. Secondo le leggi romane le cose *humani iuris* si dividevano in comuni, in pubbliche ed in cose delle università e patrimoniali delle medesime ed in private. Le cose comuni non erano nella proprietà di alcuno e l' uso spettava indistintamente a tutto il genere umano come l' aria l' acqua fluente, il mare ec. e le pubbliche poi erano nella proprietà del popolo Romano e l'uso si tribuiva a ciascun membro di esso, come i fiumi, i porti le rive ec. Le cose delle università erano nella proprietà del municipio, e ciascun abitante poteva usarne, a differenza delle cose patrimoniali delle università, le quali quantunque nel loro dominio come le prime pure non potevano i privati in alcun modo usarne, ma in vece le rendite che si ritraevano si destinavano a sostenere i pesi pubblici.

Nella fondazione di Roma troviamo, come riferisce Dionigi d' Alicarnasso, che Romolo dopo di aver assegnato una parte del suolo alle curie formate ed un' altra destinata al culto religioso il rimanente fu attribuito allo stato, e questa stessa partizione della proprietà osservasi anche fatta in tutte le colonie Romane fondate ad im-

magine della metropoli, avvegnachè nelle medesime oltre alle terre assegnate ai coloni ed i beni religiosi, sempre vi sono stati dei fondi comuni, come i pascoli usati da tutti e senza distinzione di parti. La proprietà dello stato nel linguaggio dei giureconsulti romani si chiamava *ager publicus*, e la proprietà privata *ager privatus*, ed il primo era terminato da soli limiti naturali, sicchè quelle terre furono dette *agri arcifinales*, a differenza delle terre dei privati le quali erano terminate da limiti artificiali, e il violare i quali era un oltraggio alla religione ed un reato capitale e dette però *agri limitati*, *divisi*, *assignati*. Nelle colonie parimenti le terre servate al sostentamento della vita e ai pascoli comuni non erano circoscritte da confini artificiali come le terre private le quali venivano confinate colle cerimonie e coi riti religiosi. L'agro pubblico presso i romani era inalienabile ed imprescrittibile, e lo stato unicamente poteva concederne il godimento, che era di sua indole rivocabile, purchè una legge agraria o una vendita ritualmente eseguita da questori non l'avesse fatto divenire una privata proprietà. Ma comecchè il possesso dell'agro pubblico fosse rivocabile, e precario non tribuendo alcun dominio al possessore, ma soltanto un dritto di uso, pure nei rapporti con gli altri privati era un diritto garentito dal pretore e in commercio, per guisa che poteva trasmettersi ad altri per vendite, per donazioni e per successioni, e si disponeva colla stessa libertà del dominio privato, come del possesso dell'agro pubblico.

Nello stabilimento di Roma i patrizi abusando

del potere che le leggi del tempo loro conferiva, si appropriarono il possesso della proprietà dello stato, ed appena lasciavano ad alcuno dei loro clienti una picciola porzione di terra a titolo meramente precario e rivocabile a volontà del concedente, ma fu sempre e nelle leggi fermato e nel fatto rispettato il naturale diritto della plebe di godere e di usare nell'agro pubblico dello stato di quelle terre e di quei pascoli che si lasciavano in comune. La irregolare ripartizione della proprietà dello stato in origine fatta rendette necessari di tratto in tratto alcuni espedienti, per porre riparo ai disordini che intravenivano. Il Re Servio Tullio fece varie assegnazioni di terre ai plebei e nell'anno 298 di Roma il monte aventino, che in parte era un pascolo comune fu tolto ai patrizii e dato alla plebe. Le leggi agrarie fatte in Roma unicamente per operare una migliore e più giusta ripartigione dell'agro pubblico dello stato, e non già come erroneamente si crede per violare il diritto di proprietà su i fondi dei privati, stabilirono una certa parità nel possesso della proprietà dello stato fra il patriziato e la plebe. Durante le perturbazioni politiche di Roma l'agro pubblico fu conceduto alle legioni che combattevano. Silla ripartì le terre dello Stato alle sue legioni, e sullo stesso esempio Cesare Antonio ed Augusto fondarono molte colonie per i loro soldati, con vaste assegnazioni di fondi pubblici, per guisa che allo stabilimento dell'Impero l'agro pubblico era presso che scomparso in Roma, e quei pochi fondi che rimasero furono riuniti alle cose patrimoniali dell'Imperadore.

Allorchè il popolo romano conquistava una provincia s'impossessava di tutto il territorio, che rimaneva riunito al demanio dello stato, e colla perdita della proprietà i popoli vinti perdevano le loro leggi, le loro franchige ed i loro magistrati, e quindi col tratto del tempo la intera proprietà provinciale divenne una parte dell' agro pubblico Romano. Di questo suolo conquistato una parte, come dice Cicerone, e Tacito nei suoi annali (1), era venduta o pubblicamente data in affitto dai Censori, ed un' altra era lasciata al godimento degli antichi possessori mediante una imposta certa pecuniaria, ed allora dicevasi agro vectigale, ovvero mediante una prestazione proporzionata a' frutti e dicevasi agro decumano. Il detentore dei fondi provinciali del pari che quello dell' agro pubblico di Roma era un semplice possessore, e quindi aveva il godimento della terra e non il dominio. Ma qualunque fosse stata la ripartizione delle terre dei popoli conquistati, sempre si rispettavano i naturali diritti degli abitanti indigeni di coltivare una parte del suolo natale per provvedere al sostentamento della vita. Tutte le città sommesse allo impero di Roma avevan delle terre comuni e de' demanii che loro pertenevano, sin dai tempi della fondazione delle medesime, accresciuti in seguito per le larghe concessioni fatte (2), e la conquista non poteva distruggere, nè distrusse l'uso del suolo natale per i bisogni essenziali della vita degli antichi

(1) Ann. XIV.
(2) Veggasi Plinio epist. VII.

cultori. Dalla legge 1 ff. si ager vectigalis ec. si osserva che una parte di questi fondi delle città si dava in affitto per contratti ordinarii, e un altra si concedeva, mercè la prestazione di un canone ed il fondo in questo caso si chiamava *ager vectigalis. Agri civitatum alii vectigales vocantur alii non. Vectigales vacantur qui in perpetuum locantur: idest hac lege, ut tamdiu pro illis vectigal pendatur, quamdiu neque ipsis qui conduxerint neque his qui in locum eorum successerunt auferri eos liceat. Non vectigales sunt, qui ita colendi dantur, ut privatim agros nostros colendos dare solemus. Qui in perpetuum fundum fruendum conduxerunt a municipibus, quamvis non efficiantur domini, tamen placuit competere eis in rem actionem adversus quemvis possessorem: sed et adversus ipsos municipes.* (1) Le concessioni che si facevano con la prestazione del canone erano d'ordinario perpetue, ma nella legge ultima ff. si ager vectigalis ec. si parla anche di concessioni fatte a tempo, le quali per altro erano assai troppo rare. Il possessore dell' ager vectigalis aveva diritti molto estesi e tutti disformi da quelli del possessore dell' ager publicus, avveguachè quest' ultimo poteva esser rimosso dal suo possesso a semplice volontà dello stato, ed il primo non poteva in alcun modo essere turbato nel suo godimento, fino a che pagava il canone, ed aveva anche dalla legge un'azione contro la città, per farsi conservare nel suo possesso.

Nei tempi imperiali si cominciarono a stabi-

(1) L. 1 ff. si ager vectigalis idest emphyt.

lire dei coloni congiunti alla terra in diverse parti della dominazione Romana, e sotto l'Imperadore Costantino troviamo essersi fermate le colonie ed uniformemente nell'Italia nella Gallia nella Tracia nell'Illiria ed in tutte le altre parti dell'impero. Le terre cominciarono a divenir deserte per l'abbandono degli abitanti delle città, e quindi i barbari fecero delle trasmigrazioni ed occuparono i fondi abbandonati, e per fermarli nel luogo occupato si dichiararono i coloni congiunti al suolo. La condizione de'medesimi era in parte quella dell'uomo libero, ma erano ligati alla terra che coltivavano in guisa che non potevano abbandonarla, e formavano una parte del suolo. Il proprietario che alienava il suo fondo non diminuiva il diritto dei coloni, mentre il novello possessore era tenuto a rispettarli, e pagavano una rendita determinata e d'ordinario moderata, che non poteva in nessun caso essere accresciuta. Sicchè secondo i principii dello leggi di Roma i coloni avevano un diritto proprio ed inalterabile di coltivare la terra a cui erano legati diritto nascente dal fatto legittimo della occupazione. Nelle Costituzioni degl'Imperadori riportate nel codice Giustinianeo, e precipuamente in quelle contenute nei tre titoli *de colonis palestinis*, *de colonis thracensibus et de colonis illyricianis* apertamente si dichiara il nesso indissolubile tra le terre e i coloni coltivatori, i quali avevano un uso dominicale delle medesime, perchè fondatori della colonia, e lo stesso diritto non aveano i coloni avventizii, ma dopo un certo spazio di tempo potevano acquistare la inamovibilità.

Caduto l' impero Romano per le inondazioni dei popoli del Nord nella parte meridionale dell' Europa un novello sistema si stabilì per le proprietà dei popoli vinti. Gli antichi possessori non furono privati interamente delle loro terre, ma soltanto di una parte, ovvero ritenevano i i loro dominii con la prestazione di un annuo censo a' vincitori, che soleva consistere in una determinata parte dei frutti. I Borgognoni tolsero ai vinti due terze parti dei loro beni, i Goti s' impossessarono di una terza parte solamente, i Visigoti nella Spagna ed i Vandali nell'Africa nella stessa proporzione s' impossessarono delle proprietà soggiogate, ed i Longobardi in Italia sommissero al tributo della terza parte dei frutti le terre dei Romani. La ripartizione delle terre ai vincitori fu fatta per sorte, e la parte che a ciascuno spettò si chiamò alode, e coloro che avevano il possesso di queste terre si denominavano uomini liberi, ed aveano il dovere di difendere e conservare le terre ricevute e dovevano unirsi pel servizio militare, sempre che fossero richiesti. Nella divisione generale dei fondi fatta dopo le conquiste i Sovrani ritennero per proprio uso la maggior parte delle terre conquistate e per sostenere lo splendore del Principato e per compensare coloro che si distinguevano nel loro servizio; e queste cose servate al patrimonio del Principe furono dette fiscali. Le grandi foreste si ritennero dai Sovrani come cose fiscali, ma ciascuna città continuò a possedere una estensione di terre comuni, le quali o si coltivavano dai naturali del luogo, ovvero rimanevano nell' uso comune come i pascoli pubblici e le foreste minori. Cesare e Tacito due grandi lumi

per le antichità germaniche il primo nei suoi commentarii *de bello gallico*, ed il secondo nell'opera profondissima *de moribus germanorum* ci hanno descritte esattamente i costumi e la politica dei germani. Questi popoli non avevano il sistema delle stabili proprietà, ed in vece in ogni anno i Principi o i magistrati assegnavano ad un determinato numero di uomini una quantità di terre per coltivarle, e negli anni appresso dovevano fermarsi sopra terre diverse, nel fine che per le cure dell'agricoltura non si distraessero soverchiamente dalle arti della guerra. Or se la politica e gli usi dei popoli conquistatori delle contrade meridionali di Europa si erano di tenere delle terre comuni, non può immaginarsi come nel ripartimento generale delle proprietà delle nazioni vinte si abbia potuto togliere alle città i loro demanii o sia quelle terre comuni ed indivise destinate alla satisfazione dei bisogni della vita delle popolazioni. La menzione delle terre pubbliche di questo genere è antichissima ed universalmente ritenuta ed è in pieno accordo colle idee dei tempi, dei quali discorriamo, mentre i principii dell'abolizione delle promiscuità dei domini nascono col progresso delle industrie e col corso della civiltà.

Con lo stabilimento della feudalità in Europa si creò un novello ordine di rapporti politici non pure fra i baroni ed il Principe, ma anche fra i baroni e le città. Nelle occupazioni delle contrade meridionali che i popoli del Nord fecero, i Capi delle invasioni si riservarono i mezzi per gratificare i loro commilitoni più potenti e benemeriti, con tribuire loro concessioni più ampie

e speciose dirette anche a fermare un vincolo più stretto col concedente, per meglio consolidare le novelle dominazioni. Simili concessioni dette beneficia non costituivano già un privato, ma invece un pubblico patrimonio, e non conferivano nè proprietà nè possesso, al concessionario e a semplice volontà del Principe potevano rivocarsi ; ma pel naturale corso delle umane cose indi a non molto acquistarono i possessori dei benefici il diritto a non poter esserne privati per lo spazio di un anno. Nel nono secolo per le leggi di Carlo il Calvo i beneficii divennero ereditarii nella Francia e si fermò la feudalità appo quella nazione, e nell'anno 1037 come accuratamente osserva il Muratori per una legge di Corrado 2. parimenti i beneficii divennero trasmessibili ai figliuoli in Germania. In Italia non già per opera dei Longobardi come comunemente credesi, ma in vece per opera de'Franchi si stabilì la feudalità, mediante le leggi di Lotario 1 e di Corrado Salico, e nel Regno di Napoli e nella Sicilia i Normanni furono i veri fondatori del sistema feudale. I feudi universalmente stabiliti nel secolo decimoprimo consistevano propriamente in una concessione fatta dal Principe di una parte del pubblico patrimonio, ritenendone il dominio diretto, e trasferendo unicamente al feudatario il dominio utile di cose immobili sotto la legge della fedeltà a servarsi al concedente. Sicchè la feudalità fu introdotta, non già come un mezzo per ripartire le proprietà nei tempi delle invasioni, ma in vece come una istituzione politica necessaria nel medio evo per ordinare i rapporti pubblici fra le popolazioni e i Principi con vincoli certi e deter-

minati, mediante la fedeltà speciale dei feudatarii. E però si rende aperto come i vasti demanii soggetti agli usi delle popolazioni non potevano divenire esenti dai medesimi con la infeudazione, avvegnachè un ordine politico novello stabilito, quale fu la feudalità, non poteva distruggere le servitù di uso in favore delle popolazioni, dall'agro delle quali furono queste terre separate. Che anzi limitando le nostre ricerche alle istituzioni del Regno delle due Sicilie, conformi in gran parte a quelle delle altre nazioni noi troviamo che anche prima dello stabilimento della Monarchia sotto i Longobardi la sola proprietà allodiale era riconosciuta soggetta al peso della guerra, e la sola servitù esistente era quella della pena, come narra Muratori nella 2.ª dissertazione, ed assai poco erano ricevuti i gradi e le distinzioni militari generalmente stabiliti in Italia. Sotto i duchi di Benevento, i soli uffiziali esistenti erano quelli che amministravano la giustizia detti Gastaldi. I Re della dinastia Normanna formarono la feudalità assai meglio che in Francia sulle basi della dipendenza dal Principe e sul rispetto dovuto alle persone ed alle proprietà dei privati, e sulle stesse norme i Normanni conquistatori dell' Inghilterra la fondarono appo quella nazione, mentre la storia ci fa noto che la politica del governo dei Normanni in Napoli ed in Sicilia fu quasi interamente conforme a quella dei Re fondatori della Monarchia inglese. Una costituzione di Guglielmo il conquistatore dell'Inghilterra fermò i principii del governo intorno al rispetto dovuto alle persone ed alle proprietà private.

Volumus etiam ac firmiter praecipimus, etiam

et concedimus , ut omnes liberi homines totius Monarchiae huius Regni nostri praedicti habeant , et teneant terras suas et possessiones suas bene , et in pace libere ab omni exactione injusta , et ab omni tallagio ; ita quod nihil ab eis exigatur , vel capiatur nisi servitium suum liberum , quod de iure nobis facere debent , et facere tenentur , et pront statutum est eis et concessum iure haereditario, et in perpetuum per commune consilium totius Regni nostri praedicti. Il primo Guglielmo in Napoli ed in Sicilia con la Costituzione *quamplurium* fermò i pesi ai quali i possessori degli allodii erano tenuti in favore dei baroni nell'ambito dei feudi. Sicchè allo stabilimento dei feudi nel nostro regno le proprietà erano libere, ed i principii del governo dei Normanni e degli Svevi furono di non collocare le persone e le proprietà sotto la dipendenza dei baroni, ma in vece di porre le popolazioni in una condizione propria e dignitosa. Nè i feudatari in quel tempo potevano invadere con gli abusi le altrui proprietà, perchè erano sotto la diretta vigilanza del Re, mentre appo noi la giurisdizione non nacque coi feudi come in Francia, ma i baroni l'acquistarono nel XV. secolo, quando la Sovranità si era già interamente consolidata.

Dall' esame di tutti gli atti della Cancelleria Angioina si viene in cognizione che le investiture feudali erano fatte tutte in un modo indeterminato, senza indicarsi le proprietà territoriali che intendevano trasferirsi. Ma i feudatarii cominciarono in seguito precipuamente sotto i Re della dinastia Aragonese ad acquistare diritti legittimi sul suolo dei feudi loro con-

ceduti ; ma sempre e costantemente nelle antiche leggi dei nostri Re è stato consacrato il diritto delle popolazioni agli usi civici nei demanii feudali. I baroni abusando nondimeno del loro potere, e facendo uso d' incerte investiture, che non tribuivano loro diritti sopra proprietà determinate, cangiavano in difese i demanii del feudo, togliendo agli abitanti del medesimo gli usi civici. Il Re Carlo 2. d'Angiò col Capitolo *Item boves* dispose nel 1285 che tutte le nuove difese si fossero ridotte a demanii, e Ferdinando I. d'Aragona nel 1483 con la prammatica 1.ª *de Salario* nel dichiarare ampiamente, di essere suo principale debito di porre riparo alle oppressioni dei boroni sopra i popoli, prescrive che si riducessero a demani, aperti agli usi dei cittadini abitanti dei feudi tutte le novelle difese. L' Imperadore Carlo V. con la prammatica II. de baron. richiamò in vigore le disposizioni delle leggi precedenti, disponendo l'apertura delle difese, e simultaneamente statuì di non potersene formare di novelle, senza il consentimento di tutti gli abitanti della università e l'assenso Sovrano.

Dalla storia delle nostre antiche leggi relative al divieto di formarsi delle difese su i demani feudali, si rende aperto che gli usi civici delle popolazioni su i medesimi erano legittimi e garentiti dall'autorità del Governo; e dobbiamo sempre comporre l' animo a riverenza verso le patrie nostre istituzioni, le quali hanno sempre avuto in mente di far rispettare da una banda la giustizia verso i privati, e dall' altra di sospingere il saggio progresso della società.

LEZIONE XVI.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE

I demanî comunali sono nella proprietà de' Comuni e aperti agli usi civici degli abitanti de'medesimi. Nel diritto Romano si concedeva l'azione *injuriarum* per la tutela di questi usi. Natura degli usi civici, i quali consistono in un fatto, e però sono indivisibili, e non possono in alcun modo trasferirsi. Tali usi non si esercitano a titolo di proprietà, ma in vece si hanno come cittadini del Comune. *Non uti domini sed uti cives.* Le leggi amministrative e non le civili regolano la materia de' demanî, perchè questi tengono a' rapporti che uniscono il cittadino al Comune. Gli usi civici hanno un' indole diversa dalle servitù prediali discontinue e dalle servitù di uso. I demanî sono imprescrittibili, non potendo esservi presunzione di abbandono per le cose pubbliche. Per le antiche leggi i demanî sono stati sempre dichiarati imprescrittibili, come parimenti non vanno soggetti a prescrizione per le leggi vigenti. Il diritto di possesso non può aver luogo per le cose imprescrittibili, perchè è dato dalla legge come un mezzo per acquistare la prescrizione; e nè può darsi sulle cose incapaci di privata appropriazione mentre non potrebbe su di esse aversi la presunzione della proprietà; e il giudizio sul dritto di possesso si confonde con quello del dominio. Durante lo stato di promiscuità di beni tra i Comuni e lo Stato o i particolari, o infra i Comuni medesimi non può aversi diritto di possesso, mentre fra soci non corre prescrizione nel tempo della comunione de' beni. Le azioni possessorie hanno per obbietto di tutelare il possesso civile e conservare la presunzione della proprietà, e quindi per le cose pubbliche ed imprescrittibili incapaci di dritto di possesso non può competere l' azione possessoria. La giurisdizione degli Intendenti in Consiglio d' Intendenza in fatto di scioglimento di promiscuità stabilita nella legge de'12 dicembre 1816 risguarda sempre le azioni revindicatorie e non già le possessorie. Tutte le quistioni relative alle occupazioni e alle alienazioni illegittime dei demanî comunali debbono essere giudicate dagl' Intendenti in

Consiglio d'Intendenza. Le disposizioni della legge de'21 marzo 1817 che dichiarano competenti i giudici civili per le disputazioni di revindicazione e di libertà dei fondi non concernono i beni demaniali de'Comuni, mentre la giurisdizione delle autorità per la diffinizione delle controversie per essi beni è fermata nella legge de'12 dicembre 1816. Esposizione di un Real Rescritto del di 19 febbraio 1826, che dichiara l'indole della giurisdizione degl' Intendenti per la materia de' demani comunali. La diffinizione della natura di un fondo, se cioè fosse demaniale ovver no spetta all' autorità amministrativa, come anche l'esame della validità, legittimità o interpetrazione di un atto di alienazione di un demanio. Per le antiche leggi i demani si distinguevano in comunali o universali, in feudali ed ecclesiastici.

Nella scorsa lezione osservammo la distinzione del diritto Romano fra le cose patrimoniali e le altre delle università, e questa partizione dei beni comunali è stata ritenuta non pure nel nostro antico diritto pubblico, ma in tutte le legislazioni di Europa; e per le novelle leggi del Regno delle due Sicilie è testualmente stabilita, avvegnachè nella legge dei 12 dicembre 1816 sull' amministrazione civile espressamente si distinguono i fondi patrimoniali dai fondi demaniali dei Comuni. I demanii comunali sono nella proprietà del Comune, e aperti agli usi civici di tutti gli abitanti del medesimo, perocchè ogni cittadino può usare delle terre demaniali, col seminare, col far legna, con l' introdurre gli armenti e le greggi a pascere e con altri modi. Per le leggi di Roma fra le cose delle università si comprendevano parimente i prati ed i pascoli pubblici, i quali erano aperti agli usi dei soli abitanti del municipio, e non già all' uso pubblico, come accuratamente osserva il Vin-

nio (1) e per la tutela di questo uso civico, la L. 13 ff. *de injur.* concedeva l'azione *injuriarum* all'usuario contro coloro che avessero cercato turbarlo nell'esercizio del proprio diritto. Il giureconsulto Scevola ci fa conoscere nella L. 20 ff. *si servitus vindicetur*, che i municipii possedevano dei beni in comune e destinati al pascolo. *Plures ex municipibus qui diversa praedia possidebant, saltum communem: ut ius compascendi heberent mercati sunt.* Nell'art. 1 del decreto del dì 8 giugno 1807 sulla ripartizione dei demani del regno si dichiarano compresi sotto il nome di demani o di terreni demaniali tutti i territorii aperti colti o incolti qualunque ne sia il proprietario su i quali abbiano luogo gli usi civici o le promiscuità.

Stabilita la natura dei demani comunali, conviene indagare l'indole degli usi civici, che le popolazioni posson esercitare su i medesimi. Il diritto di uso in generale essendo limitato alla sola necessità dell'usuario è per sua essenza indivisibile, avvegnachè col fatto si consuma, e niente resta che possa dividersi, ed ogni fatto non può scindersi in parti, senza distruggerlo e mutarlo in altri elementi, e bene perciò dai romani giureconsulti il diritto di uso sotto questo rapporto si assimilava alla servitù prediale. *Usus cuiusque semper in solidum est.* I diritti degli usi civici sono dati ai cittadini de'comuni e quindi non possono essere goduti dagli stranieri, e nè i primi possono in alcun modo alie-

(1) Veggasi Vinnio commentarii alle istituta tit. 1 lib. 11, dove parla *de rebus universitatis.*

narli cederli o donarli a chicchessia, perocchè l' uso si circoscrive ai soli bisogni personali dell' usuario. Avendo poi tutti gli abitanti dei comuni il diritto di usare del demanio, così nessuno può estendere talmente il proprio uso, da offendere lo stesso diritto che agli altri compete e non possono gli usuarii usare del demanio in modo da alterarne la natura, giacchè il diritto di uso non da quello di cambiare la sostanza delle cose.

Premessi questi principii chiaramente si osserva che i cittadini dei comuni hanno diritto agli usi civici su i demanii, non già con la qualità di proprietarii, ma invece con la qualità di cittadini del Comune; per guisa che si hanno questi usi *non uti dominus sed uti civis*, come bene dicono gli antichi scrittori del nostro patrio diritto pubblico. Non debbonsi perciò considerare i demanii come pertinenti individualmente agli abitanti dei comuni, con reputarli come comproprietarii possidenti in indiviso, avvegnachè i beni tanto patrimoniali, che demaniali dei comuni sono nella proprietà della città, e soltanto su questi ultimi gli abitanti della medesima hanno con la qualità pubblica di cittadini il diritto agli usi civici, mentre il patrimonio comunale è diverso e distinto da quello dei privati. *Si quid debetur universitati, singulis non debetur, nec quid debet universitas singuli debent* (1). E quindi è che la materia dei demanii è regolata dai principii del diritto amministrativo, e non già del diritto privato, perocchè l'uso civico non è uno

(1) Leg. 7 p. 1 ff. lib. 3 tit. IV.

smembramento del diritto di proprietà, ma in vece è una conseguenza naturale del diritto di cittadinanza del comune; ed il regolamento delle relazioni del cittadino col comune forma obbietto delle disposizioni del diritto amministrativo e non già del diritto privato. Grave e manifesto errore adunque sarebbe il far ricorso alle norme delle leggi civili negli affari demaniali giacchè le cose che formano l'obbietto di un dato ordine di leggi non debbono essere trattate con leggi disformi. La natura dell'uso civico è diversa da quella delle servitù prediali discontinue, perchè la servitù è uno smembramento della piena proprietà a pro di un altro proprietario, e l'uso civico non si ha nella qualità privata di proprietario, ma si esercita con la qualità pubblica di cittadino del Comune, e per la ragione medesima l'uso civico è diverso dalla servitù personale di uso, così detta nel diritto romano, ritenuta anche nelle nostre leggi civili ed ha invece una indole tutta propria e speciale, perchè nasce dai rapporti pubblici del cittadino col comune. Non tutte le cose possono essere soggette alla prescrizione. Per l'art. 2132 delle leggi civili si statuisce di non potersi prescrivere il dominio delle cose che non sono in commercio. Alcune cose sono imprescrittibili per se stesse, ed altre per la loro destinazione, avvegnachè talune per naturale loro uso si pertengono a tutti e sono incapaci di privata appropriazione, come i fiumi, ed altre quantunque naturalmente prese non fossero incompatibili con un dominio privato pure a ragione della loro determinata destinazione sono consacrate all'uso pub-

blico, e poste fuori il commercio de' privati. I demani comunali, perchè sommessi agli usi civici degli abitanti de' diversi luoghi, hanno una sì fatta destinazione che si rendono incompatibili col dominio dei privati, dovendo ritenersi come proprietà pubbliche dei Comuni, e quindi imprescrittibili. La prescrizione si fonda sulla presunzione dell'abbandono del dominio di una cosa, che risulta dal non uso della medesima per un tempo determinato dalla legge, e però unicamente può aver luogo la prescrizione sulle cose, che a tiiolo di privato dominio si posseggono. Gli usi che si hanno sulle terre demaniali de' Comuni, si esercitano nella qualità pubblica di cittadino, ed i rapporti che uniscono il cittadino al Comune non possono per solo volere privato nè distruggersi, nè alterare, formando le basi di una società stabilita; e però gli usuarii de' demani non possono vendere o in alcun modo trasferire i loro diritti, e il non uso di un demanio per parte de' cittadini, e il possesso per quanto possa esser prolungato di un feudatario o di altri, non può mai produrre la perdita del diritto agli usi civici. Questi principi di diritto pubblico generale fondati sulla natura delle cose sono stati concordemente ritenuti in tutte le legislazioni antiche e novelle. Pel diritto del nostro Regno, per le leggi dei Re Angioini, le quali fanno motto di altre della Dinastia precedente, confermate dalla Prammatica I. *de salario* del Re Ferdinando I. d'Aragona, e dalla Prammatica II. *de Baron.* dell'Imperadore Carlo V gli usi civici delle popolazioni sono state sempre dichiarati imprescrittibili; e

la osservanza di queste leggi saviissime è stata sempre assicurata dalle decisioni uniformi degli antichi tribunali Supremi del Sacro Regio Consiglio e della Regia Camera della Sommaria. Per le novelle leggi, tenendosi dietro alle norme della giustizia ed al bene della prosperità generale, parimente si è dichiarata solennemente la imprescrittibilità dei demanî e si è fermato il principio dello scioglimento di ogni promiscuità. Nell'art. 176 della legge de' 12 dicembre 1816 sta prescritto. Ogni occupazione ed ogni alienazione illegittima del demanio comunale è dichiarata abusiva, a qualunque epoca l'una o l'altra rimonti; essa non potrà in nessun caso essere considerata come titolo di promiscuità, e sarà in ogni tempo improduttiva di alcun diritto o effetto. E nell'art. 174 si dichiara che ogni comune debbe avere le sue rendite essenzialmente separate da quelle dello Stato, de'particolari e di ogni altro Comune; e quindi si determina di dover essere perpetuamente abolita e vietata ogni promiscuità di proprietà, di rendita o di dritti tra Comuni e lo Stato, tra Comuni e particolari o infra essi Comuni. E per effetto dell'art. 175 le promiscuità esistenti debbono essere sciolte, con assegnarsi in proprietà a ciascuno degl'interessati quella porzione che corrisponde a'propri diritti, a norma degli stabilimenti adottati. Ove poi ragioni straordinarie locali impedissero lo scioglimento delle promiscuità, debbesene fare rapporto al Ministro dell' Interno, il quale deve prendere gli ordini Sovrani per la eccezione alla regola. Il possesso per la sua propria indole è un mezzo per acquistare la

prescrizione, ed impedisce che questa possa correre contro il legittimo proprietario. Il possesso siccome è diffinito nello art. 2134 delle leggi civili conformemente alle dottrine di Pothier, è del tutto disforme da quel possesso che va intimamente congiunto alla proprietà, pur troppo necessario per manifestarla e porla in atto; ma in vece è un possesso considerato in se stesso; quando essendo conteso il dominio, debbesi far ricorso a fatti visibili e materiali, per sicurare la persona del proprietario. La proprietà è necessaria e naturale al genere umano, e l'uomo è capace della facoltà di appropriazione, potendo agire sulle cose ed adattarle ai proprî usi, per soddisfare alle occorrenze della vita, e quindi il bisogno e l'industria rendono l'appropriazione delle cose terrene legittima. Non puossi però ritenere di essere il possesso più antico del dominio, mentre il primo non fa che rendere aperto il secondo per conservarlo e renderlo utile col porlo in atto; per guisa che il possesso non è che un fatto che suppone la esistenza del diritto che è la proprietà. Ma spessamente avviene che il diritto di proprietà è dubbio ed è conteso fra più; e l'interesse pubblico imperiosamente esige che le terre fossero coltivate e non rimanessero improduttive, quindi le leggi civili hanno fermato un diritto di possesso diverso dal diritto di proprietà, anche per evitare le risse e le violenze, che fra i diversi contendenti della proprietà potrebbero sorgere; ed è però che il diritto di possesso è una invenzione delle legislazioni umane nei tempi della civiltà, e non ferma uno stato certo, ma uni-

camente è dato come un rimedio, durante il tempo della disputazione sul diritto dominicale. Le leggi di tutti i popoli antichi e moderni nel determinare l'indole del diritto di possesso hanno avuto in mira l'idea della proprietà, reputando il possessore proprietario, fino a che non si pruovi il contrario, per guisa che il possesso crea una presunzione legale del diritto di proprietà, ed il fatto viene intimamente ad unirsi col diritto; e bene e sapientemente si diceva nelle leggi di Roma. *Etsi proprietas a possessione separari non potest* (1). Per stabilirsi la presunzione legale della proprietà le leggi richieggono non un possesso momentaneo, o precario o violento, ma in vece un possesso prolungato per un anno ed un giorno *nec vi*, *nec clam*, *nec precario*. Stabiliti questi principi generali sulla vera indole del diritto di possesso, agevolmente osservasi che un tal diritto non può mai acquistarsi sulle cose incapaci di privata proprietà. Di vero essendo il diritto di possesso un rimedio dato dalla legge durante il tempo della disputazione del diritto fra più proprietarî, con creare fino alla pruova contraria una presunzione del dominio nel possessore, così per le cose incapaci di privata appropriazione ripugna essenzialmente l'idea della presunzione della proprietà in colui che col fatto possiede, e quindi il diritto di possesso include contradizione sulle cose pubbliche. I demani comunali quantunque nella proprietà del Comune, sono destinati agli usi civici della popolazione, e sono proprietà

(1) L. 8 Cod. de acq. posses.

pubbliche de' Comuni e non già patrimoniali, poichè durante la loro destinazione all' uso di tutti non possono essere posseduti esclusivamente da chicchesia, essendo incompatibili con un privato dominio. Laonde si rende aperto come il diritto di possesso, che sta nella presunzione momentanea del diritto dominicale nel possessore, non può neanche concepirsi sulle terre demaniali de' Comuni. Inoltre il possesso è l' elemento naturale per acquistare la prescrizione, e quindi su tutte le cose imprescrittibili non può aversi diritto di possesso; e per effetto di questi principî le leggi non danno l' azione possessoria per le servitù discontinue e per le servitù continue non apparenti, perchè non possono queste acquistarsi con la prescrizione. I fondi demaniali de' Comuni sono imprescrittibili; e qualunque lungo possesso civile allegasse il privato di avere acquistato non può sostenere il diritto di proprietà su di essi, chè il diritto di possesso non può competere al privato sulle terre comunali. Nè può dirsi che tal diritto possa aversi dal Comune su i suoi demani, avvegnachè sulle cose pubbliche non può in alcun modo distinguersi il possesso dalla proprietà. Essendo i demani destinati agli usi civici della popolazione, così dalla definizione della natura demaniale del fondo, si viene in cognizione della spettanza, se cioè pertenga la terra al Comune, ovvero al privato, per modo che rendesi vana ogni controversia sul diritto di possesso, avveguachè, dichiarata la demanialità della terra, sorge chiaro il diritto di proprietà nel Comune, e il diritto all' uso dei cittadini, che si confonde

con quello del possesso. Per le cose suscettive di privata appropriazione si tutela il dominio di esse ordinariamente per mezzo di titoli, ed ove è dubbio il diritto, nasce la necessità del possesso civile; ma le cose pubbliche come i demani pertenendo ai Comuni, non per effetto di titolo, ma per la natura loro di essere incompatibili con un privato dominio, il diritto di possesso rendesi vano, non potendo esservi presunzione di proprietà in un Comune su di una cosa destinata all'uso pubblico.

Il giudizio sul dritto di possesso non può cumularsi col giudizio sul dritto di proprietà, ed in caso di concorrenza l'azione possessoria sospende necessariamente l'azione petitoria. Per le cose incapaci di privato dominio non può distinguersi in alcun modo il giudizio sul possesso da quello sulla proprietà, poichè con la dichiarazione del possesso s'include intrinsecamente la spettanza del diritto di proprietà, non potendosi altro possesso ritener legittimo, che quello che è la espressione naturale e visibile del dominio, e non già quello che dà la semplice presunzione della proprietà.

Per le disposizioni enunciate degli art. 174 e 175 della legge dei 12 dicembre 1816 conformi a quelle della legge del primo settembre 1806 sulla divisione de' demani, ed alle altre dei due decreti del dì 8 giugno 1807 e 3 dicembre 1808, non che a quelle delle istruzioni approvate col decreto del dì 10 marzo 1810 si dichiara assolutamente vietata ogni promiscuità di beni, di dritti, o di rendita fra i Comuni e lo Stato, ovvero coi privati o infra essi Comuni. Le pro-

miscuità esistenti si dispone di doversi sciogliere con assegnare a ciascuno degli interessati quella porzione che corrisponde a'proprî diritti. Durante lo stato di promiscuità ossia di comunione dei beni non può acquistarsi il diritto di possesso. Le leggi richieggono come una condizione della legittimità del possesso civile, di non dover essere equivoco, avvegnachè non deve il pubblico rimanere in dubbio se il detentore ha posseduto in nome proprio o per altrui. Il comproprietario che durante la comunione ha goduto da padrone la cosa indivisa, si reputa di aver avuto un possesso equivoco, e debbesi decidere di aver egli rappresentato la società, possedendo per se stesso e per quella. Tutti i giureconsulti antichi e moderni concordemente sostengono, che il possesso non corre fra i soci mentre dura la società, e che essi posseggono in nome comune, e quelle cose che non hanno formato obbietto di divisione restano imprescrittibili fra gli eredi. *Socius rem communem contra socium non praescribit* (1). La sola eccezione ragionevole a questo principio del dritto potrebbe essere, quando uno dei comproprietari con atti esterni manifestasse di essere esclusivo il suo godimento, e non in comune con altri, e prolungandosi il possesso per trent'anni, secondo le vigenti leggi civili, si acquisterebbe la prescrizione, chè il lungo corso di detto tempo fa oggidì presumere il titolo. Dalla sposizione di questi principî si fa aperto, che durante lo stato di comunione e

---

(1) Veggasi Dunod nel trattato della prescrizione pag. 100. Merlin rep. voce prescriz.

di promiscuità delle proprietà dei beni o delle rendite de' Comuni, che le leggi della nostra amministrazione civile espressamente proibiscono, non può acquistarsi alcun diritto di possesso su i beni di essi Comuni, nè questi possono acquistarlo su i beni dello Stato, dei particolari o di altri Comuni; e solamente può esser legittimo il possesso civile, quante volte uno de' condomini avesse goduto con atti esterni manifesti di esclusivo possesso.

Le azioni possessorie hanno per unico obbietto di mantenere il possesso civile e di conservare il diritto di proprietà presunta, sino a che il vero proprietario non fosse legittimamente conosciuto. Il possessore protetto dalla legge, ove venga molestato nel suo godimento, può sperimentare l'azione possessoria, per farsi rispettare dai terzi. Sì fatte azioni come sono fermate nelle nostre leggi egualmente che in quelle della Francia, traggono la loro primitiva origine dagl' interdetti dei Romani, e non già dalle leggi Saliche, ed unicamente hanno per obbietto di tutelare la presunzione della proprietà, che nasce dal possesso civile. E quindi manifestamente appare, che non potendosi acquistare alcun diritto di possesso su i demani comunali, perchè cose pubbliche ed imprescrittibili, non può per la natura delle cose farsi sperimento delle azioni possessorie per i medesimi; e per le stesse ragioni non possono competere queste azioni durante lo stato di promiscuità dei beni comunali dalle leggi vietato. L'esame delle controversie nascenti dallo scioglimento delle promiscuità dei beni dei Comuni, e dalle occupazioni ed alie-

nazioni illegittime de' demani comunali, è per l' art. 177 della legge dei 12 dicembre 1816, delegato agl' Intendenti in Consiglio d'Intendenza; epperò tutte le azioni che si sperimentano innanzi agl' Intendenti per questa giurisdizione espressamente conferita loro dalla legge, debbono avere l' indole di azioni revindicatorie di dominio e non già possessorie, ripugnando assolutamente l' uso di queste azioni per le proprietà demaniali de'Comuni, e durante lo stato di comunione de' beni. Il Legislatore nel fermare le attribuzioni degli Intendenti per queste materie speciali con la legge del 12 dicembre 1816 ha interamente consegrati i principî della scienza del diritto amministrativo e privato, non statuendo alcuna disposizione, che possa includere il concetto della convenienza delle azioni possessorie per i demani e per lo scioglimento delle promiscuità dei beni comunali. Per l' art. 175 espressamente si prescrive che tutte le promiscuità debbono sciogliersi, dovendosi assegnare a ciascuno degl' interessati quella porzione che corrisponde a' proprî diritti; sicchè il fine della giurisdizione degl' Intendenti si è di dichiarare la parte della proprietà che a ciascuno dei condividenti compete sul fondo comune, e non già di tutelare qualsiesi possesso civile. Le quistioni che possono sorgere nello scioglimento delle promiscuità possono versarsi o sul diritto di uno dei socî ad aver parte del fondo, ovvero sulla natura ed estensione di questo diritto; e l'esame di simili disputazioni si riferisce al dominio, non al possesso. Potrebbe unicamente presentarsi una quistione di possesso, quando cioè uno dei

condividenti , negando l' esistenza della promiscuità, pretendesse di aver avuto un godimento esclusivo del fondo asserito comune. In questo caso si tratterebbe di una quistione meramente possessoria , chè dovrebbesi diffinire l'indole del possesso, se cioè, fosse stato esclusivo per parte di chi lo allega , ovvero fosse stato simultaneamente in nome proprio e della società, che sempre uno de' soci legittimamente rappresenta. Ma questa quistione può sorgere solamente quando le proprietà da dividersi fossero patrimoniali dei Comuni , e non già demaniali ; avvegnachè per queste ultime , come cose pubbliche, ripugna qualsiesi possesso esclusivo di chicchesia. L'esame della legittimità del possesso civile esclusivo di una dei pretesi condomini di un fondo patrimoniale di un Comune non può entrare nella competenza dell' Intendente nè di altra autorità del contenzioso amministrativo , essendone i giudici naturali le autorità del contenzioso civile , stabilite dalla legge per la diffinizione di tutte le controversie concernenti le private proprietà senza distinzione alcuna della qualità dei proprietari. Come del pari debbono intendersi competenti i giudici civili , quando non si convenisse fra i possessori in comune della esistenza del diritto di proprietà di ciascuno , o della estensione del medesimo , versandosi sempre la disputazione sopra un diritto di privata proprietà. Ma ove non si neghi l' esistenza della promiscuità ed un godimento comune del fondo , l' Intendente può sciogliere la promiscuità esistente secondo lo stato di fatto del possesso con assegnare in proprietà a ciascuno degl' interes-

sati quella porzione che corrisponde ai propri dritti non contesi, avendone la giurisdizione dalla legge. Sicchè le attribuzioni degl' Intendenti per lo scioglimento delle promiscuità, quando si tratta di dividere fondi patrimoniali de' Comuni sono assai limitate, dovendosi unicamente occupare a dividere i fondi comuni secondo lo stato di fatto, ed in proporzione del rispettivo godimento, poichè nei casi di dubbio sulla promiscuità, ovvero di disputazione sulla proprietà del fondo diventano competenti i giudici civili.

La giurisdizione degl' Intendenti in Consiglio d' Intendenza per le controversie nascenti dall' art. 176 della legge dell' amministrazione civile è assai ampia ed estesa, chè tutte le quistioni relative alle occupazioni ed alienazioni illegittime de'demani comunali debbono essere diffinite da queste autorità; e per le disposizioni dell' articolo mentovato e dell'altro che segue tutte le controversie, e senza alcuna distinzione tra petitorio e possessorio per le proprietà anzidette sono poste sotto la giurisdizione speciale degl'Intendenti. Nè può dirsi che per le norme statuite nella legge dei 21 marzo 1817 sul contenzioso amministrativo le quistioni che tendono a rivendicazione d'immobili, ovvero ad asserirne la libertà entrano nella competenza delle autorità giudiziarie, chè queste disposizioni risguardano limitatamente i beni patrimoniali de' Comuni e non già i demaniali, i quali sono addetti all'uso civico delle popolazioni. Che anzi per l' art. 4 della stessa legge, nel noverarsi gli oggetti della pubblica amministrazione, si comprende fra essi l' esame ed il giudizio delle quistioni risguar-

danti il godimento e l'esercizio dei diritti civici nei Comuni, ed il Legislatore non ha stabilita in questa legge la competenza delle autorità per le quistioni concernenti tali materie, avendolo fatto con l'altra del 12 dicembre 1816. Nell'indicarsi i giudici del contenzioso amministrativo nell'art. 18 della legge del 1817, non si fa alcun motto della giurisdizione speciale per le quistioni demaniali conferita agl'Intendenti, e con un Real Rescritto del dì 19 febbraio 1826 venne espressamente dichiarato, che quantunque per la legge de' 21 marzo 1817 si pertenga alle autorità giudiziarie la competenza per le azioni di revindicazione d'immobili, pure per gli art. 176 e 177 della legge del 12 dicembre 1816 la conoscenza per le occupazioni e per le alienazioni de' demanî è tribuita alle autorità amministrative. Nè può in alcun modo sostenersi che per effetto del Rescritto anzidetto si fosse distinta la giurisdizione per i demanî, con tribuirsi all'Intendente la conoscenza delle azioni possessorie, ed al potere giudiziario l'esame delle azioni revindicatorie, chè questa massima è contradicente alla intenzione e alle parole dell'atto Sovrano. I termini del Real Rescritto sono i seguenti:
» S. M. ha considerato che quantunque per l'art.
» 5 della legge dei 21 marzo 1817 non appar-
» tenga all'autorità amministrativa giudicare delle
» azioni revindicatorie d'immobili, le appartie-
» ne però per gli art. 176 e 177 della legge dei
» 12 dicembre 1816 il conoscere di tutte le oc-
» cupazioni e delle alienazioni dei demanii co-
» munali e provedere nei modi dalla legge sta-
» biliti. S.M. ha altresì considerato che quest' at-
» tribuzione dell' autorità amministrativa, deve

» riguardarsi limitata al solo esame e verifica
» del fatto della occupazione e a reintegrare il
» comune nel possesso del fondo occupato, qualora
» vi sia luogo: salvo il giudizio plenario di peti-
» torio e di revindicazione di proprietà innanzi
» all'autorità giudiziaria per ciò esclusivamente
» competente. » In questo Rescritto Sovrano non si fa alcuna distinzione fra azioni possessorie e revindicatorie, ma in vece si dichiara competere alle autorità amministrative di esaminare il fatto della occupazione del demanio e di reintegrare il comune nel possesso del fondo occupato. Or l' esame del fatto dell'occupazione di una cosa pubblica comprende essenzialmente un giudizio di revindicazione di dominio, poichè la proprietà privata si conserva per mezzo di titoli, potendo indistintamente appartenere a tutti, e la proprietà pubblica si conserva per l' opposito da se stessa, e senza alcun titolo, non potendo essere per la sua speciale destinazione oggetto di privato dominio. E quindi si fa manifesto che l' esame del fatto della occupazione, e la reintegra del possesso del fondo al comune, è il solo giudizio che nelle materie de'demani può aver luogo, il quale assorbisce qualsiasi controversia di possesso e di dominio; e questo giudizio viene conferito agli Intendenti in Consiglio d' Intendenza.

La competenza delle autorità giudiziarie per un giudizio plenario e di revindicazione di proprietà può unicamente aver luogo, quante volte il comune, o l'Intendente riconosca che il fondo sul quale è avvenuta l'occupazione non fosse demaniale ma in vece patrimoniale avvegnachè in questo caso si tratterebbe di una quistione mera

di proprietà, la quale bene il Rescritto Sovrano l'ha dichiarata di competenza del potere giudiziario (1).

Ma ove nascesse disputa tra un comune ed un privato sulla qualità del fondo, se cioè, fosse ovver no demaniale, quale autorità sarebbe competente a giudicarne? Per i principii generali del diritto amministrativo il riconoscimento delle proprietà pubbliche non può esser fatto che solamente dalle autorità amministrative, perocchè il fatto legittimo dell' uso pubblico determina la pertinenza del dominio. I fondi demaniali dei comuni sono aperti agli usi civici delle popolazioni, e quindi ogni quistione di demanialità del fondo si compenetra nell'esame del fatto della esistenza e legittimità degli usi, che debb' esser fatto con le norme del diritto amministrativo, l'esecuzione del quale è interamente estranea alle autorità giudiziarie. Parimente debbe tenersi l'Intendente come giudice delle controversie sulla legittimità o illegittimità dell' alienazione di un demanio comunale, perochè e per le norme astratte della scienza e per quelle fermate nelle leggi ordinatrici del contenzioso amministrativo del nostro regno, tutte le quistioni di validità o di legittimità di atti amministrativi entrano

(1) Il chiarissimo giureconsulto Cav. Antonio Troyse Procurator Generale del Re presso la Gran Corte dei conti con profonda dottrina e sommo giudizio ha dimostrato in una sua classica conclusione pronunziata nella camera del contenzioso amministrativo di detto Collegio, nella causa tra il Comune di Cirifalco ed il signor Bonelli ed altri, che per le nostre leggi le azioni che si sperimentano innanzi all'Intendente in Consiglio d'Intendenza per le materie dei demani comunali sono revindicatorie e non possessorie.

nella sfera della giurisdizione amministrativa. Or l'alienazione di un demanio comunale può unicamente consentirla il Re dopo tutte le autorizzazioni e solennità prescritte dalla legge e però la quistione sulla legittimità di quest' alienazione versante sull' esame di un atto della Suprema amministrazione dello stato debb' essere giudicata dalle autorità del contenzioso amministrativo. Nell' art. 176 della legge dei 12 dicembre 1816 si dichiara abusiva ogni occupazione ed ogni alienazione illegittima dei demanii comunali, e per lo art. seguente queste quistioni sono commesse all'esame degl'intendenti, senza alcuna distinzione, nè pel Real Rescritto del 19 febbraio 1826 si ferma alcuna massima, che supponga una interpetrazione disforme delle nostre leggi sulla materia, e però nelle controversie sulla legittimità di un' alienazione di un demanio comunale, debbonsi tener competenti a procedere le autorità del contenzioso amministrativo.

I demanii secondo le antiche leggi si distinguevano in comunali o universali, in feudali ed in ecclesiastici. I demanii comunali erano nella proprietà del comune, ed aperti agli usi di tutti i cittadini del medesimo, ed anche i feudatarii aveano diritto a questi usi, per esser anche eglino abitanti della università. I demanii feudali erano nella proprietà del barone e sommessi agli usi degli abitanti dei feudi, perocchè la feudalità non distrusse gli usi dei naturali della città, sulle proprie terre per sopperire a' bisogni della vita. E i demanii ecclesiastici erano nella proprietà del corpo Chiesastico, e parimente aperti agli usi della popolazione della università.

LEZIONE XVII.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

Le umane istituzioni per aggiugnere alla conservazione, e al miglioramento della società debbono avere una bontà assoluta, con esser sempre conformi ai principii della giustizia naturale, e ai dogmi e alla morale della Religione Cattolica. Queste istituzioni debbono anche avere una bontà relativa, con essere in accordo con tutte le condizioni speciali di un paese, e sopratutto con lo stato di civiltà del medesimo. La feudalità molto contribuì a fermare l'idea della umana dignità, mentre nel sistema pagano l' uomo si considerava solo come membro della famiglia e della città. Nel secolo XII. ricomparvero i municipii, i quali molta parte si ebbero a sminuire il feudalismo. Nel secolo XVIII, la feudalità aveva già compiuta la sua missione, e l'uomo dovea meglio entrare nell'associazione della famiglia del comune dello stato e del genere umano, ed il sistema feudale disgregando le parti dello stato si opponeva al giusto progresso della società. Nella fine del secolo XVIII in Francia fu abolita la feudalità, e per la legge dei 2 agosto 1806 fu abolita nella parte continentale del nostro regno, e tutte le giurisdizioni baronali furono reintegrate alla Sovranità. I demani pertinenti agli aboliti feudi restarono ai possessori, conservandosi alle popolazioni gli usi civici e tutti i diritti che possedevano su quelli, fino a che non si fosse operata la divisione dei demani. Per la legge del 1 settembre 1806 si ripartirono tutti i demani del regno, per essere posseduti come proprietà libere da coloro a' quali spettavano. Nella Sicilia la feudalità cessò di esistere nel 2 giugno 1813, e diverse disposizioni furono date fuori] per la ripartizione dei demani. Colle istruzioni del 10 marzo 1810 e colla legge dei 12 dicembre 1816 e colle istruzioni del dì 11 dicembre 1841 per la Sicilia si prescrive lo scioglimento di ogni promiscuità di beni tra i comuni e lo stato o coi particolari, ovvero fra i comuni medesimi. Nel dubbio i demani debbono presumersi universali e non feudali. Dimostrazione di questo assunto per i principii generali del diritto pubblico, e per quelli del diritto feudale del nostro regno. Esposizione delle opinioni dei

nostri feudisti sulla materia, confermate dalla giurisprudenza uniforme del Sacro Consiglio e della Regia Camera della sommaria e della Commessione feudale.

Le umane istituzioni per operare la conservazione e il saggio e vero progresso delle società civili debbono esser sempre fondate su i principii eterni ed immutabili della giustizia naturale e su i dogmi augustissimi e sulla morale purissima della Religione Cattolica. Non vi può essere ordine nello stato, nè giusta guarentigia per le persone, e ragionato e duraturo progresso civile quando le legislazioni umane per poco si discostano dalle norme della Religione, e della giustizia naturale. Ma oltre alla bontà assoluta nelle leggi, la quale è sempre la stessa in tutti i tempi ed in tutti i luoghi, pur necessaria cosa è che queste leggi abbiano una bontà relativa, con essere in accordo con alcune determinate condizioni, e sopratutto con lo stato di civiltà di un popolo.

La feudalità nel medio evo grandemente contribuì allo stabilimento di un ordine politico in Europa, e precipuamente fermò la convinzione della dignità dell' individualità propria, mentre nel sistema pagano l' uomo si considerava solamente come membro della famiglia e della città. La conglomerazione delle parti dell' impero di Roma, schiacciava l'uomo per farlo servire interamente allo stato, ma dopo la caduta del medesimo e per opera del feudalismo assai meglio si fermò l' associazione della famiglia, e nel secolo XII. ricomparve l' elemento municipale, ed il soverchiante municipalismo di quell' epoca,

se in poco tempo operò la grandezza degli stati di Europa, anche più brevemente ne operò la decadenza.

La feudalità nel secolo XVIII. aveva già compiuta la sua missione, chè già si era universalmente fermata l' idea della dignità umana, ma l' uomo doveva meglio entrare nell' associazione della famiglia, del comune, dello stato e del genere umano, ed il feudalismo disgregando le parti dello stato e opprimendo con un individualismo eccessivo, si opponeva al naturale e giusto progressso della società. Nel secolo passato pel corso stesso delle cose e per l'opera dei grandi pensatori che lo precedettero e che vissero in quella età si sviluppò l' uomo, la famiglia, il comune e lo stato ma al secolo XIX era ed è riservato a porre in pieno accordo questi elementi, l'elemento umanitario e l'elemento sociale.

L' uomo deve entrare nell' associazione della famiglia, del comune e dello stato, ma non dev' essere distrutta la sua propria personalità, poichè la società è ordinata dalla natura a conservare e a perfezionare la umanità, e però nei tempi di civiltà le leggi debbono strettamente unire l' individuo alla famiglia ed alla società, ma senza farlo rimanere assorbito. Il Codice Civile della Francia saggiamente riformato dalle leggi civili del regno delle due Sicilie nella parte religiosa, ha già operato il gran bene dell' accordo dell'uomo con la famiglia, e le istituzioni amministrative che ci governano hanno anche presso che messo in armonia l'individuo col comune e collo stato, e i comuni e le provincie

fra essi e la società generale. Col sistema feudale non era possibile ancora nè un pieno sviluppo nè uno stabile accordo di questi disformi elementi, e le leggi della Francia nella fine del secolo XVIII abolirono la feudalità e la legge del 2 agosto 1806 l'abolì parimente nella parte continentale del nostro regno, e anche prima di questa epoca per le leggi dei Re Carlo III e Ferdinando IV provvedendosi ai novelli bisogni della società, si cercò moderare il potere ed infrenare gli abusi dei feudatarii. Per l'art. 1 della legge memorata del 1806 si dichiarò abolita la feudalità con tutte le sue attribuzioni, e tutte le giurisdizioni baronali furono reintegrate alla Sovranità, ma con l'art. 15 si dispose che i demanii pertinenti agli aboliti feudi restavano ai possessori, conservando alle popolazioni gli usi civici e tutti i diritti che possedevano su quelli, sino a che non si fosse determinata e regolata con altra legge la divisione dei demani proporzionata al dominio e ai diritti rispettivi.

L'abolizione dei feudi e la conservazione delle proprietà feudali agli ex baroni come proprietà private dei medesimi, necessariamente dovea dar luogo ad un novello sistema legislativo nella materia dei demanii, con disporsene la ripartizione. I fondi feudali erano di loro indole pubblici, e quindi bene le popolazioni potevano esercitare gli usi civici sui medesimi; ma divenuti quei fondi di proprietà privata diveniva assurdo l'esercizio dei dritti civici, che si hanno con la qualità pubblica di cittadino, sopra terre di particolare dominio. Questa comunione inoltre avrebbe arrecati danni gravissimi all'agri-

coltura, ed operato continue discordie; e però bene e saggiamente venne disposta la divisione dei demanii dopo il novello sistema amministrativo sorto dalla eversione della feudalità. In Francia la prima legge pubblicata per questo obbietto fu nel 1793, e nella parte continentale del regno fu data fuori nel 1.° settembre 1806, e con questa legge si prescrisse che i demanii di qualunque natura feudali o di Chiesa, comunali o promiscui, dovevano ripartirsi, ad oggetto di essere posseduti come proprietà libere di coloro ai quali spettavano. I terreni che sarebbero spettati ai comuni si dichiarò doversi ripartire fra i cittadini col peso di un annuo canone proporzionato al giusto valore delle terre, e nei demanii universali, i baroni che vi godevano l'uso civico, aveano diritto ad una porzione eguale a quella del comunista, che ne aveva una quantità maggiore.

Con decreto del dì 8 giugno 1807 si ampliarono e resero più pratiche le norme generali fermate nella legge fondamentale del 1806 per la ripartizione dei demanii del regno, e con l'altro decreto del 3 dicembre 1808 si perfezionarono i regolamenti contenuti nella legge del 1 settembre 1806, e nel decreto del 1807, fermandosi le istruzioni acconce all'adempimento di questi atti legislativi. Per la esecuzione della legge eversiva della feudalità si creò una Commissione feudale con pieni poteri per diffinire inappellabilmente tutte le controversie nascenti da quella legge, fra le università e gli ex baroni; e pel decreto del 23 ottobre 1809 si crearono dei Regi Commessari ripartitori per la di-

visione dei demanii del regno, approvandosi poi col decreto del 10 marzo 1810, le istruzioni, da servire di norma ai Regii Commessarii nelle loro operazioni. Sicchè in queste istruzioni del 1810 si comprende tutto il dritto amministrativo della parte continentale del nostro Regno sulla materia dei demanii, poichè con la legge del 12 dicembre 1816 sull'amministrazione civile si ritennero per questo obbietto le norme già fermate in quelle istruzioni.

Nella Sicilia, la feudalità cessò di esistere nel 2 giugno 1813, come venne dichiarato nel Real decreto dei 17 settembre 1817, e con l' art. 9 della legge del dì 11 dicembre 1816 si conservò l' abolizione della feudalità così in Napoli che in Sicilia. Con gli art. 198, 199 e 200 del decreto sull' amministrazione civile della Sicilia del dì 11 ottobre 1817, venne espressamente dichiarata abolita e vietata ogni promiscuità di proprietà di corpi di rendita o di dritti tra i comuni e lo stato, fra i comuni e i particolari, o fra essi comuni, e si dispose doversi sciogliere simili promiscuità, con assegnarsi in proprietà assoluta a ciascuno degl' interessati una porzione di terra corrispondente al valore dei proprii diritti. Altre disposizioni furono date per lo scioglimento e la valutazione dei diritti promiscui della Sicilia coi Reali decreti del dì 11 settembre 1825 e 20 dicembre 1827, e con l'altro decreto dei 19 dicembre 1838 altre prescrizioni si diedero fuori relative al compimento dell' abolizione della feudalità ed allo scioglimento de' diritti promiscui, essendosi anche prima di questo atto legislativo applicata a' dominii oltre

il faro la legge dei 12 dicembre 1816, per effetto del decreto dei 7 maggio 1838. Da ultimo furono pubblicate le istruzioni già promesse col decreto dei 19 dicembre 1838 per lo scioglimento delle promiscuità e per la ripartizione delle terre demaniali approvate col Real decreto del dì 11 dicembre 1841.

Per le istruzioni del 10 marzo 1810 fatte per la divisione de' demani della parte continentale del Regno si dispose con l' art. 1 delle medesime lo scioglimento di ogni promiscuità, e la separazione in massa delle terre demaniali non promiscue fra i comuni ed i padroni di esse, sieno ex baroni sieno Chiese, ed anche la suddivisione della parte dei comuni fra i cittadini. Con l'art. 4 si dichiarò come principio generale di non potersi conservare le promiscuità tra qualsivogliano persone o corpi morali, e di doversene in conseguenza procedere allo scioglimento salve l' eccezioni contenute nell'art. 9. La legge dei 12 dicembre 1816 ritiene le stesse disposizioni poichè con l' art. 174 si prescrive dovere ogni comune aver le sue rendite essenzialmente separate da quelle dello stato, dei particolari e di ogni altro comune, e quindi si abolisce e si vieta perpetuamente ogni promiscuità di proprietà, di rendite o di dritti tra i comuni e lo stato, tra comuni e i particolari, o fra essi comuni, e nello art. 3 delle istruzioni del dì 11 dicembre 1841 fatte per la Sicilia parimenti si stabilisce come principio fondamentale lo scioglimento delle promiscuità di qualunque genere.

Queste disposizioni delle nostre leggi per la

divisione dei beni dei comuni consentanee anche a quelle della Francia, sono interamente fondate su i principi di pubblica economia e su i bisogni del tempo, avvegnachè la seperazione dei dominii confusi grandemente contribuisce allo accrescimento del valore delle terre ed alla prosperità dell' agricoltura, chè la proprietà assoluta ingenera l'affezione al suolo nel proprietario, il quale cercherà di svilupparne tutta la naturale feracità.

Con l' art. 5 delle istruzioni del 1810 si riconoscono due cause di promiscuità il condominio e le servitù acquistate e l' uno e le altre possono essere o generali o particolari. Le generali sono quelle che cadono su gl'interi poderi dei paesi messi in comunione, le particolari comprendono una parte più o meno grande, e più o meno eguale dei territori promiscui. Le comunioni generali per servitù reciproche e tutte le comunioni particolari nelle quali non vi sieno demanii restano sciolte senza compensi vicendevoli, salvi soli i casi preveduti nell' art. 9. Bene il Legislatore ha così disposto, come anche per la Sicilia, con le istruzioni del 1841, avvegnachè nascendo la comuione da servitù generali, non vi possono essere dritti precedenti, da doversi estimare, e non può darsi luogo ad alcun compensamento. Essendo i fondi di proprietà dei comuni, i demani situati nell' ambito di essi si pertengono esclusivamente a quel comune nel territorio del quale si trovano, e però lo scioglimento della promiscuità non lede il dritto di chicchessia, ritornando tutti all'esercizio di quei diritti propri che loro competevano. Intorno

poi alle comunioni particolari nascenti da condomio o da servitù, ove non vi fossero demanii neanche debbe darsi alcun compensamento; poichè ogni comune rientra nei suoi diritti primitivi. Gli atti di divisione in generale non sono che dichiarativi dei diritti dei condividenti, e non puossi al certo, con lo scioglimento di una comunione qualunque di beni, far altro che diffinire a ciascuno quel diritto che gli conveniva su i fondi promiscui. Le comunioni generali per condominio, e le particolari, sia per condominio, o per servitù tra i comuni si debbono sciogliere con la estimazione dei vicendevoli diritti su i demanii, tenendosi presente la popolazione di ciascun comune, se sieno due o più, il numero rispettivo degli animali ed i loro bisogni. Per l'art. 22 del decreto dei 3 dicembre 1808 gli arbitri eletti dai comuni contendenti debbono liquidare le scambievoli servitù, che i cittadini dell'uno dei comuni esercitavano sul territorio dell'altro, e debbono fissare il capitale sulle basi dello stesso decreto, e pronunziare sulla quantità dei demanii spettanti a ciascuno, e su i confini del territorio rispettivo. Ove nelle promiscuità vi fosse l'interesse di uno o più baroni, allora vuolsi seguire le regole dei compensi fermate nel titolo 3 delle istruzioni del 1810. In tutti i casi nei quali la divisione venga a privare alcuno degl'interessati del più facile accesso ad un fonte, o lo lasci troppo segregato dal legname necessario agli usi della vita, da qualche cava di gesso o altro debbonsi far costruire delle vie e dei passaggi, compensando

il detrimento di questa servitù in proporzione del suo valore.

L' art. 9 delle istruzioni del 1810, e l'art. 8 delle istruzioni del 1841 preveggono i casi particolari possibili, nei quali si rendesse necessario di far eccezione alla regola dello scioglimento delle promiscuità. Per enunciazione di questi casi s'indicano quelli, in cui una parte del demanio fosse di pascoli estivi, e l'altra di pascoli d' inverno, o dove le terre fossero divise in pascoli di diversa specie di animali. In questi ed altri somiglianti casi i Commessarii ripartitori, ed oggi gl' Intendenti delle provincie, dopo il più diligente esame, vedranno quello che assolutamente ed indispensabilmente debba rimanere in comunione, e lo lasceranno in questo stato, riferendone al Ministro dell'interno per le Sovrane risoluzioni. La legge del 12 dicembre 1816 con l' art. 175 nel fermare il principio dello scioglimento delle promiscuità dichiara parimenti, che ove ragioni locali straordinarie impedissero un sì fatto scioglimento, debba farsene rapporto al Ministro dell' interno, per prendersi le disposizioni del Re, per l' eccezione alla regola. In caso di dubbio sul diritto alla promiscuità per l' art. 10 delle istruzioni del 1810, si deve attendere lo stato possessorio, riserbando alle parti lo sperimento dei loro diritti su i canoni delle terre, senza impedirsi la operazione, ciò che anche è disposto dalle prescrizioni dell'art. 18 del decreto dei 3 dicembre 1808.

---

(1) Veggansi gli art. 6 7 ed 8 delle istruzioni del 1810, e gli art. 3 4, 5, 6 e 7 delle istruzioni del 1841.

Nella scorsa lezione osservammo che i demani si distinguono in comunali o universali, in feudali ed in ecclesiastici. Nella incertezza delle pruove che diffiniscono la qualità dei demanii, debbono presumersi, nel dubbio, comunali o feudali? Per ben risolvere questo quesito necessaria cosa è premettere alcuni principii generali di dritto feudale, che molto renderanno chiara ed agevole questa materia. Non può darsi l'idea del feudo senza la concessione del Principe e la investitura, e questa massima universalmente consentita si fonda non pure sul dritto feudale napolitano e siculo, ma anche sulle consuetudini feudali. *Sciendum est feudum sine investitura nullo modo constitui posse* era detto nel titolo XXV. di quelle consuetudini, e quindi è che i diritti competenti ai feudatarii debbonsi stabilire colle investiture. Questa teorica fu professata da tutti gli antichi pubblicisti e feudisti. Andrea da Isernia sul cap. 1 *de prohib. feud. alienat.* insegnò: *a forma investiturae non esse recedendum* ed il Baldo sostenne, che *tenor investiturae derogat omni naturae feudorum*, e il dotto ed accurato Capobianco aggiugne nel commento alla Pram. 8 de baron., *quia rei suae, legem quam quis voluit imprimere potest.* Or nel silenzio della investitura intorno alla concessione di una proprietà, il demanio debbesi reputare universale e non feudale, perocchè il feudo concedeva al barone l'utile dominio di quelle proprietà che erano nel demanio del Principe, e i beni dei privati e dei comuni necessari ai bisogni della vita delle popolazioni erano sempre esenti dalla infeudazione.

I monti, i boschi le terre addette alla pastorizia erano già nel possesso dei comuni allo stabilimento del feudo, e quindi nella mancanza di una concessione espressa fatta al feudatario i demanii debbono presumersi universali. È massima fondamentale nella ragion dei feudi di non potersi intendere trasmessi dal concedente al feudatario quei diritti che non gli pertenevano, senza il consenso dei legittimi possessori. L'Imperadore Federico 2. nella costituzione *dignum fore* espressamente dichiarò di voler conservare le sue regalie nei feudi, e di adoperarvi la stessa vigilanza che poneva a tutelare i diritti e le proprietà altrui. Andrea da Isernia sosteneva commentando il cap. imper. di doversi tenere come surrettizia ogni concessione di cose aliene, poichè, son sue parole, i concedenti *non extendebant manus ad impietatem auferendo bona subiectorum;* ed in tutte le investiture, seguendosi questi principii di giustizia si apponeva sempre la clausola *et alienis semper salvis* e tutti i feudisti fra quali Luca de Penna e Rovito hanno concordemente insegnata questa massima. *Privilegii verba non includunt ius tertii nec praesumitur, Rex voluisse includere.* E poi la feudalità di un fondo debbe tenersi come una specie di servitù, ed ogni servitù non può presumersi, come si dichiara *nella leg. 1 ff. de probat e nel a leg. 8 cod. de servit.* epperò debbe essere a debito del feudatario di provare la qualità feudale del demanio con la investitura, e poi il feudo dipendendo da un fatto particolare dev'essere provato da chi lo allega.

Ma quantunque, per i veri principii del diritto feudale, i demanii, nel dubbio, debbonsi presumere universali pure non sono mancati dei feudisti che hanno alacremente sostenuta una opinione contraria. In Francia gli autori sulla giurisprudenza del Parlamento di Provenza, come Saint Jean, Mourgues Touloubre concordemente ritengono, che le terre incolte, i pascoli ed i boschi debbonsi presumere appartenere al feudatario il quale ha un dominio diretto universale in un territorio circoscritto e limitato, e Merlin, sostenendo essere questa opinione interamente fondata su i veri principii del diritto feudale, cerca confermarla con molte ragioni.

Ma Salvaing nella sua opera dell'uso dei feudi professa la massima di doversi presumere pertenere agli abitanti dei comuni le terre incolte e che il Signore debbe provare con un titolo il suo diritto; e questi stessi principii professano Gravetta professore di drtto alla università di Grenoble, ed Houard nel suo dizionario di dritto normanno. Saggiamente si distingue da quest'ultimo scrittore il caso nel quale il feudatario provi la concessione, ch'egli ha fatta ai suoi vassalli dei diritti di uso sulle terre incolte, e quello in cui gli abitanti dei comuni esercitano gli usi per effetto di un possesso immemorabile. Nel primo caso la proprietà del feudatario è pienamente giustificata ma nell'altro conviene ritenere di avere il Comune preceduta l'infeudazione, e che l'investitura del feudo fu fatta a condizione di rispettarsi dal Signore l'uso degli abitanti dei comuni sulle terre demaniali, e di poterne soltanto partecipare in concorrenza con

questi ultimi. Queste teoriche sono state ritenute nella nuova legislazione della Francia, poichè con la legge dei 10 giugno 1793 fu disposto che anche il possesso continuo di 40 anni non fosse bastevole a render certa la proprietà del già feudatario, ed il Consiglio di Stato, con parere approvato dall'Imperadore a 17 luglio 1808, ritenne, che ove il feudatario non giustifichi con titoli primordiali e legittimi il suo dominio sulle terre incolte, il comune debb'esserne reputato solo proprietario.

In Napoli la scuola dei pubblicisti e dei feudisti è stata più concorde nello affermare il principio di doversi presumere i demanii universali nella mancanza di un titolo che ne provasse la qualità feudale. Il dotto Scipione Rovito nel n. 20 del suo commento alla Pram. 1 de Salar. ha scritto così. *Quoad primum utor tali inconcusso fundamento, si quidem non est dubium, quod ab initio antea fuerunt populi quam Reges, et de iure naturali, quod est ius primaerum, omnia erant communia, nam de iure gentium fuerunt gentes discretae, Regna condita, dominia distincta, et agris limites positi.* E Capobianco, scrittore assai profondo e giudizioso nelle cose dei feudi sulla Prammatica 11 de baron. parlando dei demanii ha professati i seguenti principii nel num. 11 *Istae fuerunt dotes communitatibus assignatae, ut subditi vivant nam cum Princeps pater sit suorum subiectorum alimenta illis statuere tenetur, ut mediantibus aliis etiam laboribus et commoditatibus assignatis substineri potuissent. Interest enim Principis suas concessiones servari, subiectos haberi locupletes et com-*

modos, et ut moderate et iuste suis bonis utantur.

Comecchè i principii del nostro diritto patrio dei feudi fossero assai chiari sulla materia che ci occupa pure non sono mancati degli scrittori che hanno cercato sostenere la presunzione della feudalità dei demani, affermando che tutto ciò che si conteneva nei confini del feudo dovea presumersi feudale, e che le università aveano in conseguenza il debito di provare la qualità universale del demanio. Questa massima fu rigettata dalla scuola e dal foro quantunque si fosse cercato di porla in pratica da molti feudatarii del regno. Matteo d'Afflitto nella decisione 267 disaminò il quesito se debba un demanio presumersi feudale, per ciò solo che trovasi collocato nei confini del feudo, ed afferma che *ex iure privato omnis terra libera est nisi in quantum violentia est illata*, e con l'autorità di Andrea d'Isernia e sullo esempio di cose giudicate, conchiude che nel dubbio debbesi presumere una terra universale e non feudale. La giurisprudenza degli antichi Tribunali Supremi del Sacro Regio Consiglio e della Regia Camera della Sommaria è uniforme nel ritenere la presunzione della universilità dei demanii, e la Commessione suprema dei feudi ha costantemente giudicato che la qualità feudale dei fondi debb' essere provata con titoli legittimi da chi l'allega.

LEZIONE XVIII.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE

Gli usi civici delle popolazioni su i demanii, per le istruzioni approvate col decreto del dì 10. marzo 1810 si dividono in essenziali, utili e dominicali. Le istruzioni anzidette hanno fermata una regola invariabile, per fissare la parte de'demanii ex feudali o chiesastici da separarsi a pro dei Comuni, a seconda della qualità degli usi che si esercitano. La legge ha ritenuta la presunzione degli usi civici su i demanii feudali, indipendentemente da qualsiesi possesso per parte delle popolazioni, mentre questi usi nei municipii esistenti prima della infendazione rappresentano il dominio che un tempo le città aveano sulle terre date in feudo, ed in quelle sorte dappoi, debbono tenersi come concessioni necessarie de' baroni fatte a coloro che si raccolsero per abitare il territorio feudale. Esposizione delle opinioni degli antichi Pubblicisti e feudisti del Regno sulla materia. Le istruzioni fatte per la divisione dei demanii della Sicilia statuiscono principii diversi, dovendosi nello scioglimento delle promiscuità e nella compensazione degli usi civici aver riguardo allo stato possessorio; ed in mancanza del possesso i Comuni possono provare soltanto con un titolo posteriore al 1735 gli usi sulle terre ex feudali. Disposizioni delle nostre leggi sulla materia delle colonie perpetue; ed enunciazione de' principii del diritto Romano sullo stesso obbietto. Per le antiche leggi del Regno ne'demanii feudali il diritto di colonia perpetua è stato costantemente ritenuto. La legge dei 2 agosto 1806 ed il decreto de' 17 gennaio 1810 dettero alle prestazioni ex feudali la qualità di censi riservativi; e per l' opposito le istruzioni del 1841 fatte per la Sicilia dichiarano le corrisposte che i coloni perpetui debbono pagare agli ex baroni canoni enfiteutici. Per le antiche leggi del Regno è stato sempre vietato lo stabilimento delle difese ne' demanii feudali; e le nuove leggi hanno unicamente ritenuto come legittime le difese costituite, secondo le Prammatiche 1.ª de salario ed 11.ª de baron., o pure quelle sostenute da un possesso continuo e non interrotto dal 1536, o

finalmente da un giudicato della Commessione feudale, o del Sagro Regio Consiglio o della Regia Camera. Le solennità fermate nelle Prammatiche mentovate si erano il consenso di tutti i cittadini della Università e l'assenso Regio. Gli usi civici essendo dati a' cittadini *singulis ut singulis civibus*, per la legittimità della difesa, richiedevasi il consentimento di tutti, e non già quello della maggior parte, trattandosi della limitazione di un diritto personale.

Le istruzioni approvate col decreto dei 10 marzo 1810 statuiscono le norme per porre in atto la separazione in massa delle terre demaniali tra i padroni di esse e i comuni per gli usi che questi vi rappresentano. Nello art. 11 si dichiara che gli usi civici dei comuni su i demanii degli ex baroni e delle Chiese, o che vogliano su i principii generali risguardarsi come riserve più o meno estese del dominio che le popolazioni rappresentavano sulle terre, o come riserve apposte dal concedente per conservare alle popolazioni stesse il mezzo di sussistere, possono ridursi a tre classi. La prima specie comprende gli usi civici essenziali che risguardano lo stretto uso personale necessario al mantenimento dei cittadini, la seconda gli usi civici utili, i quali oltre l'uso necessario personale danno anche una parte d'industria, e l'ultima gli usi civici dominicali, che contengono partecipazione a'frutti ed al dominio del fondo; e nelle istruzioni medesime si espongono con tutta chiarezza le diverse specie degli usi civici essenziali, utili e dominicali (1).

(1) Leggansi gli art. 12, 13, 14, e 15, delle istruzioni del 1810.

Il decreto dei 3 dicembre 1808 aveva fermate alcune norme per la divisione dei demanii ex feudali ed ecclesiastici, ma nel fine di evitare gli arbitri e le incertezze che potevano sorgere si è stabilita con l'art. 16 delle istruzioni del 1810 una regola invariabile, per determinarsi la parte dei demanii da separare a pro dei comuni. Il minimo del compenso degli usi essenziali, o che si esercitino tutti, o che se ne eserciti una parte qualunque sarà il quarto di tutto il demanio; e secondo la varietà dei casi da tenersi presenti dai Régii Commessarii, ed oggigiorno dagl'Intendenti delle provincie, potrà essere di un terzo, e sino alla metà del demanio medesimo. Il minimo del compenso degli usi utili e dominicali, o che sieno esercitati tutti, o che se ne eserciti una parte qualunque, sarà la metà del demanio: e secondo i diversi casi potrà crescere a due terzi, e sino a tre quarti del medesimo a pro del comune. Si fatto compensamento comprende puranco quello degli usi essenziali, qualora in tutto o in parte esistano nel demanio (1).

Queste disposizioni delle leggi nostre sono fondate su i veri principii della giustizia universale, e su le teoriche del diritto dei feudi, poichè la feudalità non tolse alle popolazioni i diritti di uso sulle terre date in feudo per provvedere al necessario sostentamento di esse. E quindi per aversi gli usi civici su i demanii feudali non era in alcun modo richiesto il possesso dei medesimi, perocchè la sola demanialità del

(1) Veggasi lo art. 16 delle istruzioni del 1810.

territorio trae seco e fa di pieno diritto presumere la esistenza degli usi degli abitanti de'comuni.

Nei municipii esistenti prima della infeudazione, gli usi civici rappresentano il dominio che un tempo le popolazioni aveano sulle terre date in feudo, ed in quelle sorte dappoi, gli usi sono da reputarsi come concessioni necessarie dei baroni fatte a coloro che si raccolsero per abitare nell'ambito del territorio feudale. Scipione Rovito nel commento alla prammatica 1 de Salario con molta dottrina e con assai giustezza di principii dimostra che nei demani feudali si presumono per legge gli usi delle popolazioni. *Rex concedendo terram cum montibus et planis et pascuis non intelligitur concessisse et abstulisse commoditatem vassallorum, et usus intelligitur exceptus inter ipsos, ut possint in oppido habitare, et in domini territorio commoditatem habere, et sicut si terra esset in manu Regis cum territorio, Rex ipsos non deberet expellere, et iure intelligitur concessisse, quod usus alterius non diminuatur. Nam vassalli debent habere elementa naturalia, ne ipsi inermem vitam ducant, et in eo loco, in quo habitant acqualiter cum exteris comparentur.* Andrea d'Isernia nei commenti alle costituzioni del Regno, Matteo degli Afflitti, Luca de Penna e Marino Freccia nel libro 2 della sua opera *de subfeudis* professano tutti e con sode ragioni sostengono le stesse opinioni. Che anzi sotto l'impero delle antiche leggi si reputava e giustamente, che una concessione feudale fatta con esenzione da ogni servitù e da ogni peso, non sminuisce gli usi

civici delle popolazioni. Capobianco scrittore profondo nelle materie di drittto pubblico e feudale sulla prammatica XI de baron. così ha scritto *Iste usus adeo naturaliter dicitur insitus , ut si concessio liberissima ab omni onere, et servitute exempta facta esset, non tamen de isto usu civibus debito gratia sui victus intelligeretur.* Le leggi che regolarono la ripartizione dei demanii nello stabilire la presunzione degli usi civici nei demanii feudali hanno confermate le norme delle antiche leggi del regno , consentanee pienamente alla giustizia naturale ed al diritto dei feudi , mentre gli usi delle popolazioni su i demanii tengono ai bisogni naturali di esse ed alle condizioni della umana società. Nelle istruzioni fatte per le divisione dei demani nella Sicilia approvate col Real decreto degli 11 dicembre 1841 si ritengono disposizioni diverse, dichiarandosi nello art. 16 di esse, che nello scioglimento delle promiscuità e nella compensazione di tutti gli usi civici, debbesi aver riguardo solamente allo stato possessorio. In mancanza del possesso i comuni possono provare con titolo posteriore al 1735 gli usi civici che loro competono sullo terre ex-feudali innanzi all' Intendente in Consiglio d' Intendenza , e nel successivo art. 17 si stabiliscono le norme per i compensamenti a darsi a' comuni , che sono più limitati di quelli determinati nelle istruzioni del 1810 (1).

I demani relativamente alle colonie perpetue

---

(1) Si leggano gli art. 15 e 17 delle istruzioni del dì 11 dicembre 1841.

che possono trovarvisi stabilite, è detto nello art. 18 delle istruzioni del 1810, debbono essere distinti in due classi; quelli dei quali la intera superficie si trova occupata da coloni perpetui, gli altri occupati per una parte sola, o che questa sia continua, o che sia interrotta per colonie disseminate nella intera continenza del demanio. Nel primo caso avendo il decreto dei 16 ottobre 1809 dichiarata l'erba di proprietà dei rispettivi padroni anche superficiarii, è cessato ad un tempo nell'ex barone il diritto alla fida, e nei cittadini la partecipazione agli usi. Dal terratico e dalla decima in fuori, che questi così detti coloni debbono pagare all'ex barone, come riserva del suo dominio, essi sono reputati come assoluti padroni delle loro rispettive porzioni, ed ogni servitù è rimasta estinta; e però trovandosi questi demanii già legittimamente ripartiti non possono cadere in altra divisione. Nel secondo caso ciò che si è spiegato per lo tutto, è applicabile anche alla parte; e cadrà in divisione quella non occupata, ed i coloni perpetui che sono in possesso dell'altra, saranno riguardati come ogni possessore dei fondi proprii allodiali.

Il diritto di colonia perpetua ha meritato in tutti i tempi il favore delle leggi, perchè tende al miglioramento delle terre ed all'augumento del numero dei proprietarii. Dall'esame della legislazione di Roma si osserva che le colonie perpetue s'introdussero primamente nei fondi vettigali, ed indi per le terre deserte, e da ultimo pei fondi fiscali e patrimoniali. Nella legge 1. ff *si ager vect.* è detto. *Qui in per-*

petuum fruendum conduxerunt a municipibus, quamvis non efficiantur domini, tamen placuit competere eis in rem actionem non solum adversus quemvis possesorem, sed et adversus ipses municipes. La legge 7 del Codice dello stesso titolo estese il diritto di colonia perpetua a tutti i territorii abbandonati; e l'Imperadore Anastasio nella legge 14 *de fund. patrim. et cens.* fermò per regola generale che il possesso di quaranta anni o con titolo, o senza titolo de'fondi pubblici tribuiva il diritto di colonia perpetua. *Jubemus omnes qui in quacumque Diocaesi, aut quacumque provincia, vel quolibet saltu, vel templorum, seu relevatorum jugorum vel cujuscumque juris, per 40 iugiter annos ex quocumque titulo, vel etiam sine titulo corporalis quadraginta annorum iugis possessionis exceptio possit sufficere.* Gli scrittori sulla materia delle colonie stabiliscono come base di esse la prescrizione, o sia un contratto tacito che si fa tra il proprietario ed il colono. Leisero definisce la colonia così. *Perpetua colonia est ius in re aliena, et perpetuo utendi legitimi temporis 30 vel 40 annorum possessione et uniformi praestatione, titulo ut plurimum nullo praevio quaesitum.*

Nei demanii feudali il diritto di colonia è stato generalmente ritenuto ed ha meritato sempre il favore delle leggi, precipuamente nel nostro Regno. Andrea d'Isernia nel commento alla costituzione *Cum per partes Apuleae*, ed ai riti della Regia Camera *de iure affidaturae* profondamente sviluppa la materia delle servitù che possono acquistarsi su i demanii, e gli antichi tribunali

del Sacro Consiglio e della Regia Camera della Sommaria costantemente hanno ritenuto il diritto di colonia perpetua su le terre demaniali del feudo. Il fondamento del diritto di colonia su i demanii feudali sta nella prescrizione, e poichè in questi demanii il cittadino ha un diritto proprio di seminare, che non nasce nè da convenzione, nè dalla semplice occupazione, ma è inerente alla qualità pubblica di cittadino di un Comune, le leggi antiche e novelle hanno renduto più facile l'acquisto de' diritti di colonia ne' demanii feudali, ed è stato costantemente ritenuto che a prescrivere un tal diritto fosse sufficiente la coltivazione decennale.

Questa opinione si è fondata sulla legge *litibus Cod. de agric. et cens.* ed è stata sancita dalla opinione degli antichi scrittori e dalla giurisprudenza concorde della Regia Camera della Sommaria e della Commessione feudale, e dalle ordinanze dei Regii Commessarii ripartitori approvate nella occupazione militare dal Consiglio di Stato, ed indi dalla G. C. dei conti. Che anzi nelle istruzioni del dì 11 dicembre 1841 fatte per la Sicilia espressamente si dichiara nello art. 18 di esse, che nei demani la coltivazione decennale dello stesso fondo dà diritto alla inamovibilità dei coloni. Le colonie perpetue nei demanii feudali sono state risguardate nelle antiche e nelle novelle leggi, come i mezzi legittimi per far ritornare le proprietà alla loro primitiva destinazione, e far prosperare l'agricoltura con una migliore e più solerte coltivazione.

Nello art. 18 delle istruzioni del 10 marzo 1810 si prescrive, che in tutti i casi ne' quali

o per una dell' eccezioni ammesse nel decreto dei 16 ottobre 1809, o per altro qualunque diritto riconosciuto legittimo gli ex baroni conservassero diritto di fida o diritto su gli alberi, e i comuni vi rappresentassero gli usi, vi sarà luogo alla divisione in favore degli usuarii o per la terza o per parte maggiore, secondo la specie degli usi fissata nelle istruzioni. Questa divisione cadrà sempre sul territorio soggetto alla servitù, ed i redditi dei coloni perpetui si divideranno fra il proprietario e l' usuario in proporzione della parte assegnata. La legge abolitiva della feudalità dei 2 agosto 1806, ed il decreto dei 17 gennaio 1810 fatto per la commutazione in danaro delle rendite ex feudali e per la ricompra di ogni rendita perpetua dettero alle prestazioni ex feudali la qualità di censi riservativi. Nell' art. 4 del decreto mentovato è prescritto, che le rendite e le prestazioni ex feudali in danaro, e quelle in generi di qualunque natura, così prima come dopo la loro commutazione, tranne i soli canoni enfiteutici, non potranno esigersi se non nella qualità di censi riservativi dei fondi da' quali dipendono. Come tali essi costituiranno l' unica riserva degli antichi diritti degli ex baroni, abolito ogni altro diritto ed ogni altra prerogativa finora esercitata. E nel seguente art. 4 vien dichiarato di restare abolita in conseguenza ogni devoluzione, sia per coltura non fatta, sia per attrasso delle prestazioni dovute, sia per morte dei concessionarii senza legittimi successori; restando bensì salvi agli ex baroni tutti i diritti che nascono dalla natura del censo riservativo, tanto su i frutti, quanto

sul prezzo del fondo redditizio per la riscossione delle rendite e delle prestazioni solite. L'articolo 1 del decreto medesimo del 1810 concede la facoltà di commutare in danaro a' debitori di tutte le rendite ex feudali, qualunque ne sia l'origine, comprendendo espressamente fra esse i redditi e le prestazioni di ogni colonia perpetua. Premesse queste disposizioni del decreto del 17 gennaio 1810 agevolmente intendesi il concetto dell'art. 19 delle istruzioni del dì 10 marzo 1810, che essendosi dato alle prestazioni ed ai redditi territoriali ex feudali la natura dei censi riservativi, rimane estinto su i medesimi il diritto della devoluzione; e di questo vantaggio recato a possessori dei fondi colonici, la legge ne tiene ragione, per non sottoporre gli ex baroni ad una riseca sulle colonie perpetue sulle quali il comune sia nei casi di devoluzione, sia nei casi in cui restassero incolti, avrebbero diritto agli usi civici.

Il Legislatore con lo stabilimento di questi principii ha fatta cambiare indole alle colonie perpetue, dando loro la qualità di censi riservativi, e liberando i fondi colonici dalle servitù dei pascoli e facendo sì che i redditi in generi fossero tutti commutabili in danaro e perpetuamente redimibili ha grandemente favoreggiata la prosperità dell'agricoltura e la circolazione delle proprietà. Le istruzioni fatte per la Sicilia del 1841 determinarono che le corrisposte che i coloni perpetui debbono pagare agli ex baroni si abbiano la natura di canoni enfiteutici in danaro redimibili, e di doversi i coloni reputare domini utili delle loro rispettive porzioni, poten-

dosi i canoni redimere alla ragione del cinque per cento a volontà dell'enfiteuta (1). Sicchè nella materia delle colonie perpetue avvi una notabile diversità fra la legislazione napoletana e la sicula, perocchè avendo in Napoli la qualità di censi riservativi i coloni debbono reputarsi come assoluti padroni delle loro porzioni di terre, e solamente debbono pagare all' ex feudatario il terratico e la decima come una riserva del dominio di esso, rimanendo estinto ogni diritto di devoluzione. In Sicilia per l'opposito le colonie essendo censi enfiteutici debbono essere regolate colle leggi che provvengono al contratto di enfiteusi, e che determinano i diritti e i doveri dei domini diretti e degli enfiteuti, e possono gli ex baroni sperimentare il diritto dalla devoluzione nei casi stabiliti dalla legge.

Nell' art. 3 del decreto dei 3 dicembre 1808 si dichiara di non essere soggette a divisione le difese ex feudali chiuse per tutto il corso dell' anno e legittimamente costituite a tenore delle antiche leggi del Regno. Nel nostro diritto pubblico patrio è stato sempre ritenuto, che gli usi civici delle popolazioni su i demanii del feudo erano un diritto proprio e naturale di esse, ed i nostri Re con molte leggi hanno costantemente fatti rispettare questi usi proibendo la formazione delle difese ne' demanii feudali. L' Imperadore Federigo II. con la Costituzione *Auctoritatem etiam bajulis*, e con l'altra *Cum per partes Apulae* severamente represse le novità e gli abusi

---

(1) Veggasi l' art. 18 delle istruzioni del dì 11 dicembre 1841.

che gli uffiziali baronali commettevano ne'pascoli demaniali; ed il Re Carlo II d'Angiò col Capit. *Item boves* nel 1285 dispose che si riducessero a demanii aperti tutte le nuove difese fatte. Ferdinando I. d' Aragona nel 1483 con la prammatica 1 de Salario mostrando tutta la sua Sovrana sollecitudine per la tutela dei diritti delle popolazioni contro le oppressure dei feudatari dispose che si rendessero aperte tutte le nuove difese, non escluse quelle costituite col Regio assenso. L' Imperadore Carlo V. con la prammatica undecima *de baron.* rinnovò le leggi de'suoi predecessori, disponendo che tutte le nuove difese si aprissero, e che in avvenire per costituirsi legittimamente una difesa nel demanio feudale vi fosse mestieri del consenso della popolazione interessata e del permesso del Re. Dalla sposizione di queste parte della storia civile del nostro Regno si osserva manifestamente lo stato di avanzata civiltà della legislazione patria fondata sempre sulla giustizia e sul vero bene sociale; ma non puossi negare che gli abusi dei feudatarii, i quali cercavano sempre far delle difese colla chiusura dei demanii rendevano vani i beneficii di quelle leggi, quantunque sostenute dalle decisioni concordi dei Tribunali.

Abolita la feudalità, le leggi fatte per la ripartizione dei demanii del Regno hanno riprodotte le disposizioni dell' antico diritto sulla legittimità delle difese nei demanii feudali, e le hanno fatte porre in atto. Nell' art. 20 delle istruzioni del 10 marzo 1810 si dice che allorchè anderanno a separarsi in massa le terre demaniali, possano incontrarvisi delle difese del-

l'ex-barone. L'art. 3 del decreto dei 3 dicembre 1808 esclude le difese legittimamente costituite a tenore delle antiche leggi del regno, che sono la prammatica 1 de Salario, e l'undecima de Baronibus. Quando nelle difese baronali non s'incontrano i requisiti delle due enunciate leggi, o il possesso continuato e non interrotto dal 1536 epoca della prammatica, o finalmente un giudicato della Commessione feudale, ed anche degli aboliti tribunali Supremi del Sagro Consiglio e della Regia Camera, purchè sia definitivo e non provvisorio il Commessario ne ordinerà l'apertura, e la medesima formerà parte del demanio divisibile. Per ben disaminare quali difese debbano ritenersi per legittime nei demanii feudali, a seconda delle norme di questo articolo delle istruzioni del 1810 è a premettersi che in tutte le leggi della nostra Monarchia fatte sulla materia, cominciando dal capitolo Item boves di Carlo II. d'Angiò si ordina l' apertura soltanto delle nuove difese, e quindi le antiche non entrano nelle disposizioni delle leggi proibitive della chiusura dei demanii; e la mancanza dei requisiti saggiamente richiesti con le medesime non rendono illegittime le antiche difese. Ma qual'epoca debbesi considerare per determinare l' antichità di una difesa, a seconda delle antiche nostre leggi? Una ordinanza del Re Carlo II. d'Angiò contenuta nel registro degli atti di questo Principe conservato nel grande Archivio del Regno rende certo che debbonsi tenere per difese nuove tutte quelle formate dal Regno di Federico II in poi, avvegnachè essendo sotto il governo di questo Imperadore ritornato al Regio demanio la città

di Nicastro fu formata una difesa in un bosco della medesima e Re Carlo II. per le disposizioni del capitolo *Item boves* ordinò l'apertura della difesa come nuova fatta dall'Imperadore. Sicchè le difese formate nei demanii feudali precedentemente al Regno di Federico debbonsi tenere come legittime, tuttocchè non costituite coi requisiti prescritti dalle leggi del Regno e la giurisprudenza della Commessione feudale è conforme a questi principii. Non pertanto il solo fatto della chiusura del terreno ne anche può ritenersi bastevole a far dichiarar legittima una difesa antica, ma sempre si richiede l'osservanza delle disposizioni delle leggi del tempo in cui fu fatta mentre i demanii in generale non vanno soggetti ad alcuna prescrizione così per l'antica, come per la novella legislazione. E l'art. 176 della legge delle 12 dicembre 1816 dichiara abusiva ogni occupazione ed ogni alienazione illegittima del demanio comunale a qualunque epoca l'una o l'altra rimonti.

Ma per la prammatica 1.ª *de Salario* ed undecima *de baron* quali condizioni si richedevano per aver la legittimità di una difesa in un demanio feudale? Le condizioni volute da queste leggi si erano il consenso di tutti i cittadini della Università interessata, ed il permesso del Re. Quanto al consenso è a porsi mente che gli usi civici sono dati a' cittadini *singulis ut singulis civibus* per provvedere a' bisogni della vita, e non già alla Università in generale; e quindi non si teneva come bastevole per la legittimità di una difesa il consentimento della maggior parte de'cittadini interessati, ma in vece richiedevasi l'approva-

zione di tutti mentre trattandosi della limitazione di un diritto proprio ed individuale a ciascun cittadino, tutti dovevano prestare l'assentimento alla formazione della difesa. Gli scrittori sul nostro diritto patrio hanno sostenuta questa opinione confermandola con l'autorità di molte leggi Romane, e Capobianco nel commento alla prammatica undecima de *baron* la dimostra con solide ragioni. L'assenso Regio era l'altra condizione voluta dalle leggi per costituirsi una difesa, perocchè sia i beni delle università, che quelli dei feudi non possono in alcun modo alienarsi senza il permesso del Re, giusta le prescrizioni delle antiche e delle novelle leggi.

Nell'art. 20 delle istruzioni del 1810 si dichiara legittima una difesa nel demanio feudale, quando il feudatario abbia in suo favore un possesso continuato e non interrotto dal 1536 epoca della prammatica, ovvero un giudicato della Commessione feudale o degli antichi Tribunali supremi del Sagro Consiglio e della Regia Camera, purchè fosse definitivo e non provvisorio. Il possesso continuo dal 1536 in poi, non rende legittima la difesa, perchè prescritta la terra, mentre su i demanii non può aver luogo qualsivoglia prescrizione. Ma in vece un sì lungo possesso, fin dal tempo della pubblicazione della prammatica dell'Imperadore Carlo V. fa ragionevolmente presumere che in origine si fossero adempite le condizioni richieste dalle leggi del tempo nella formazione della difesa, e che pel lungo tempo decorso se ne sieno perdute le pruove.

Se la difesa trovasi costituita sul demanio uni-

versale, siccome deve considerarsi come usurpazione sulla cosa altrui, così niun compenso si debbe al possessore. Se poi trovasi costituita sopra demanio ex feudale, se ne darà al Comune tanta estensione, quanta corrisponde agli usi civici che rappresenta nel demanio, ed il dippiù resterà al possessore. Ove il possessore abbia fatto delle migliorie nella difesa, effetto della mano dello uomo e non della natura, ed offra al Comune un compenso equivalente in terre, ed in difetto di questo in canone il Commessario ammetterà tale offerta. Le stesse disposizioni statuite per le difese ex feudali s'intendono anche per quelle poste nei demanii ecclesiastici. Dalle regole anzidette sono eccettuate le difese fuori dei demanii in piccioli fondi, ma non contradette. Esse non entrano nella divisione che riguarda i demanii puramente presi, come non vi entrano le terre appadronate, benchè aperte alla reciproca servitù del pascolo; ed i Commessarii procureranno di promuoverne la chiusura e l'affrancazione a norma degli art. 47 48 e 49 del decreto dei 3 dicembre 1808. Non debbono confondersi colle terre demaniali e colle difese quei fondi che sono onnossii a qualche servitù reale, come di passaggio di via, di acquidotto. Il godimento di questi diritti non suppone demanialità di terre, poichè i medesimi possono trovarsi costituiti in grazia dei fondi vicini per mezzo degli ordinari titoli coi quali per legge si acquistano le servitù (1).

---

(1) Veggasi gli art. 21 22 23 24 25 delle istruzioni dei 10 marzo 1810.

Le istruzioni del dì 11 dicembre 1841 in Sicilia fermarono norme diverse da quelle statuite nei dominii continentali. Nell' art. 20 delle medesime si dispone, che allorchè anderanno a separarsi in massa le terre demaniali possono incontrarvisi delle difese degli ex baroni. Ove essi non abbiano in lor favore lo stato possessorio, o che i comuni non possano provare con titolo posteriore al 1735 la illegittimità della chiusura, in tal caso l' Intendente in Consiglio d'Intedenza ne ordinerà l' apertura, e le difese formeranno parte del demanio divisibile (1).

---

(1) Veggansi gli art. 20 21 22 23 24 delle istruzioni del dì 11 dicembre 1841.

LEZIONE XIX.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

Natura dei feudi separati dal proprio tenimento, secondo i principii della vigente legislazione. Gli usi civici delle popolazioni su i demani dei feudi separati dal tenimento debbono compensarsi per via di estimazione. Nei feudi di recente abitazione, debbesi tener come legittima la feudalità universale non esistendo la popolazione che dopo il feudo, e però non può darsi su i demani compresi nel medesimo la presunzione degli usi civici. I feudi separati dal proprio tenimento debbono partire da una espressa concessione del Principe. Esame di questa condizione stabilita dalla legge. Debbono anche questi feudi essere stati posseduti come territorio distinto e con giurisdizione separata sino all' abolizione della feudalità, e non essere stati descritti nei catasti de' comuni finitimi. La pruova che un fondo è realmente separato dal proprio tenimento deb-b' esser fatta da colui che allega la separazione. Il decreto dei 3 dicembre 1808 e le istruzioni del 10 marzo 1810 permettono la ripartizione delle difese tra i cittadini dei comuni. Queste prescrizioni sono in opposizione a tutti i principii sulla materia, e alle regole delle leggi romane e patrie, e meritamente sono state abrogate dalla legge dei 12 dicembre 1816. Esposizione di tutto il sistema legislativo romano intorno al metodo di amministrazione dei demani delle città. Ne' tempi feudali i demani, si tenevano nel possesso delle università e aperti agli usi civici delle popolazioni. Per le novelle leggi in Napoli e in Sicilia fu prescritta la suddivisione di tutti i demani fra gli abitanti dei comuni, egualmente che fu stabilito per i demani della Francia. Ragioni per le quali si è seguito il sistema della ripartizione delle terre demaniali. Inconvenienti gravissimi provvenuti all' economia generale del regno da un sì fatto sistema. Il diritto del quotista su di un terreno demaniale è del tutto diverso da quello dell' enfiteuta e in gran parte può affermarsi consistere questo diritto in un censo riservativo. La mancanza del pagamento del canone per un triennio per parte del quotista da luogo alla devoluzione del fondo? Per le leggi pubblicate durante l' occupazione militare la mancanza di pagamento del canone dava

luogo alla devoluzione, ma per la legge dei 12 dicembre 1816 legge ultima sulla materia nella parte continentale del regno debbesi tenere ad un'opinione diversa. In Sicilia per le istruzioni del 1841 la mancanza del pagamento del canone dà luogo alla devoluzione.

Stabilite le norme per la separazione in massa delle terre demaniali nel titolo 3 delle istruzioni del dì 10 marzo 1810, l'articolo 26 dichiara, che le regole fermate per la compensazione degli usi civici non sieno applicabili agli usi che si esercitano dalle popolazioni sopra i feudi separati dal proprio tenimento. S'intendono per feudi separati, giusta le disposizioni di questo articolo, quelli che partono da una espressa concessione del Principe, e che sono stati posseduti come territori distinti e con giurisdizione separata fino all'abolizione della feudalità, e le di cui parti non sieno allibrate nei catasti dei comuni finitimi. Dove queste condizioni strettamente si verificano, i diritti che hanno acquistato i cittadini per qualunque titolo, si compenseranno per via di estimazione. Per bene intendere queste prescrizioni della legge debbesi por mente, che quantunque per la indole stessa delle civili società, e per i giusti principii del diritto dei feudi non possa neanche concepirsi l'idea della feudalità universale di un territorio, pure nei feudi di recente abitazione, cioè quando per cura del feudatario si è raccolta una popolazione su di un suolo disabitato debbesi tener come legittima questa feudalità universale. In altra lezione abbiamo tenuto discorso dei novelli rapporti politici che lo stabilimento del regime feudale introdusse nelle nazioni, e di presente non puossi non af-

fermare che alcuni comuni sono sorti per opera dei feudatarii riducendo terre deserte ad abbandonate a colte ed abitate. In questi feudi di abitazione posteriore alla infeudazione non può darsi un dominio proprio e speciale delle popolazioni su le terre demaniali, non esistendo neanche il comune prima del feudo, e quindi bene e sapientemente le nostre leggi hanno esclusa la presunzione degli usi civici a pro delle popolazioni nei feudi di recente abitazione, dichiarandosi nell' art. 26 delle istruzioni del 1810, di non essere applicabili le regole generali di compensamento degli usi civici, agli usi che si esercitano sopra i feudi separati dal proprio tenimento.

La legge ha fermata come una delle condizioni essenziali per darsi un feudo separato, che lo stesso parta da una espressa concessione del Principe. Secondo le consuetudini feudali, non pure il Sovrano poteva concedere un feudo, ma anche lo stesso feudatario, epperò si distinguevano tre ordini di baroni i capitanei, che aveano ricevuto il feudo direttamente ed immediatamente del Principe, i valvasori, che erano gl' investiti dai capitanei, ed i valvasini, che tenevano la concessione dai valvasori. Nel diritto patrio Napoletano e Siculo erano riconosciuti questi diversi ordini di feudatarii, ma per la Costituzione *Divae memoriae* dell'Imperadore Federigo II. nessuna subinfeudazione era valida, senza l'assenso Regio. Sicchè oltre ai feudi vi erano anche i suffeudi, i quali non erano direttamente conceduti dal Principe, ma in vece dal feudatario, e però si dividevano i feudi in *quaternata simpliciter, in quaternata secundum quid*, *in plana et de ta-*

bula , *ed in tenesiae.* Per l'art. 26 delle istruzioni del 1810, e pel 25 delle istruzioni del 1841, possono dichiararsi feudi separati dal proprio tenimento soltanto quelli immediatamente concessi dal Principe, detti nel diritto patrio *feuda quaternia simpliciter* , e tutti i suffeudi, quelli cioè che si tengono per concessione diretta di un feudatario qualunque, non possono reputarsi di questo genere. Per effetto delle subinfeudazioni i baroni concedenti ritenevano un dominio diretto del feudo, e riscuotevano l'adoa ed il relevio, ed altri diritti esercitavano, e poichè i suffeudi non erano indipendenti ma degli smembramenti e delle alienazioni dei feudi principali, dovevano tenersi come una parte dei medesimi, e però i feudi che non partono da una concessione immediata del Principe non possono dichiararsi separati dal proprio tenimento.

I feudi debbono essere stati posseduti come territorii distinti, e con giurisdizione propria fino all'abolizione della feudalità, per reputarsi separati, avvegnachè in opposito debbono reputarsi come parti di altri feudi. Non debbono poi essere stati descritti nei catasti dei Comuni finitimi, perchè in tal caso costituscono uno smembramento di questi. Gli usi civici per le popolazioni nate nei feudi sono delle naturali e tacite concessioni dei baroui, per provvedere ai bisogni della vita, e non avendo alcun originario dominio i cittadini su i demanii feudali, non era nè giusta nè convenevol cosa il fermare un diritto certo ed invariabile pei comuni; e solo può aversi un compensamento per quei diritti che in effetto si hanno. Bene adunque e consentaneamente a'prin-

cipii di giustizia l'art. 26 delle istruzioni del 1810, e l'art. 25 di quelle del 1841 han sancito, che nei feudi separati dal proprio tenimento i diritti acquistati da' cittadini per qualunque titolo si compenseranno per via di estimazione. Le pruove per assicurare che un feudo è realmente separato dal proprio tenimento, debbono esser fatte da colui che allega la separazione, sicchè nei casi in cui gli ex feudatarii credono dover dare per via di estimazione, compensamento ai comuni per gli usi delle popolazioni, debbono dimostrare con legittimi documenti le condizioni dalla legge fermate, per tenersi il feudo separato dal tenimento.

Per le norme fermate nell'art. 21 del decreto de' 3 dicembre 1808 le difese de' comuni vanno anche soggette a ripartizione fra i cittadini; e l'art. 25 delle istruzioni del 10 marzo 1810, nel ritenere tal disposizione, dichiara che, ove le terre aperte fossero così estese, da eccedere il bisogno ed i mezzi di coltura della popolazione, o che il bene generale ed evidente esigesse che una porzione della difesa o anche tutta resti comune, il Regio Commessario debba sospenderne la divisione, e farne rapporto al Ministro dell' Interno. Queste disposizioni sanciscono un diritto novello sulla materia, chè in tutti i tempi è stata adottata la distinzione de' beni patrimoniali delle università, da' beni delle università; e nelle leggi di Roma vi erano *res universitatis et res patrimoniales universitatis*. Così le une come le altre erano nel dominio della città, ma le prime nell' uso de' cittadini, e le rendite delle seconde servate a provvedere al mantenimento dell' università. Nell' antica legislazione del Re-

gno le difese non erano mai concedute in uso a' privati, sì bene destinate a sostenere i pesi municipali, e però si tenevano e saggiamente come cose essenzialmente diverse da'demanii. Il dotto e giudizioso nostro pubblicista Giuseppe Basta definisce così le difese. *Bona immobilia initio universitatibus tributa ad onera pro communi commodo obtinendo necessaria sustinenda* (1). Sicchè le difese sono elementi naturali per i municipii, in antico stabiliti per satisfare, non i bisogni de' cittadini in particolare, ma invece quelli della società in generale. Tutti gli altri beni immobili delle università, secondo le leggi del regno rivestivano l' indole delle difese e non de' demanii, per guisa che nessun diritto individuale i cittadini vi aveano, purchè questi fondi non si fossero acquistati o non fossero stati donati, per essere tenuti aperti come fondi demaniali (2).

Il decreto de' 3 dicembre 1808 e le istruzioni del 10 marzo 1810, nel permettere la ripartizione delle difese, si sono interamente allontanati da' principii fondamentali di qualsiesi ragione municipale, e dalle norme del diritto Romano e patrio. Ma questo sistema novello si ebbe poco tempo di vita, poichè con la legge de' 12 dicembre 1816 sull'amministrazione civile si fece ritorno alle giuste regole sulla materia. Questa legge distingue i fondi patrimoniali de'comuni, da' demaniali, e determina il metodo di amministrazione degli uni e degli altri, disponendo

(1) Veggasi la profonda opera di Basta intitolata — Istituzioni di dritto pubblico napoletano part. 2 tit. 2 del lib. 2.
(2) Veggasi la decis. 197 di de Franchis.

che i fondi rustici debbano concedersi in affitto, e gli urbani darsi a censo, purchè non vi si opponga il bisogno o l'utile riconosciuto del comune; e che i demanii comunali soltanto debbonsi dividere ed assegnare in libera proprietà ai cittadini, mediante la prestazione di un annuo canone a favore del comune, secondo gli stabilimenti adottati (1). Sicchè i fondi patrimoniali dei comuni debbonsi tenere oggidì come distinti e di una indole diversa da' demaniali, ed in nessun modo possono i primi venir ripartiti fra i cittadini, come si dispone per gli altri.

La legge del 1.° settembre 1806 sulla ripartizione de' demanii, e tutti i decreti in seguito pubblicati su questa materia determinarono, che i demanii comunali, e le parti de' demanii ex feudali ed ecclesiastici spettati a'comuni fossero suddivisi fra i cittadini poveri dei medesimi con la prestazione di un annuo canone. Per le leggi di Roma, come osservammo in altra lezione, una parte dei fondi demaniali delle città si dava in affitto per contratti ordinarii, ed un' altra si concedeva, mercè la prestazione di un canone, ed il fondo in quest' ultimo caso denominavasi *ager vectigalis*. Il possessore dell' agro vettigale avea diritti molto estesi, e non poteva essere turbato nel suo godimento fino a che pagava il canone, ed aveva anche un' azione contro la città, per farsi mantenere nel suo possesso. Queste specie di contratti introdotti per i soli demanii municipali, in poco d'ora si ebbero cominciamento puranco per i demanii imperiali,

(1) Veggansi gli art. 180, 181 e 182 della legge del 12 dicembre 1816.

reputandosi mezzi acconci a promuovere la prosperità dell' agricoltura , e ad impedire l'abbandono dei latifondi. Questi contratti che sotto l'impero in Roma divennero generali erano veri contratti enfiteutici e questa specie di censo ebbe origine dalle concessioni dei demanii delle città. Cujacio, Donello, Fabro e tutti gli interpetri del diritto romano concordemente insegnano che nissuna differenza intercède fra i fondi vettigali e gli enfiteuticarii, e Cujacio fa notare che i Greci davano sempre il nome di enfiteusi all' ager vectigalis. Sicchè per le leggi romane i demanii delle città erano amministrati, col darsi a censo enfiteutico agli abitanti di esse tranne quella parte che si concedeva in affitto. Nei tempi del reggimento feudale in tutte le nazioni di Europa i demanii non erano divisi fra gli abitanti de'municipii , ma invece si tenevano aperti allo esercizio degli usi civici, egualmente che erano aperti agli stessi usi i demanii feudali. Una prammatica del 1792 concesse alle università del nostro regno di dare a censo i fondi demaniali , con la osservanza di alcune determinate forme e con l'assenso Regio, e questo sistema si pose in atto anche in Sicilia , e molte censuazioni di demanii comunali ebbero vigore , come osserva il dotto e giudizioso Canonico de Gregorio nel suo discorso XXVIII. sulla Sicilia.

Con la pubblicazione delle nuove leggi nella parte continentale del regno dopo l'abolizione della feudalità si fermò per regola generale la suddivisione delle terre demaniali fra i cittadini ; e la legge del 12 dicembre 1816 ritenne le stesse disposizioni , come anche fecero le istruzioni del dì 11 dicembre 1841 fatte per la Sici-

lia. Nell'art. 28 delle istruzioni del 1810 si dichiara che, ove i demanii ex feudali ed ecclesiastici si trovassero tutti occupati da coloni perpetui inamovibili, giusta l'art. 14 del decreto dei 3 dicembre 1808, non si avrà a far altro che stabilirvi i canoni, esistendo già col fatto quella divisione che è l'oggetto della legge. Solo ne' demanii comunali non si considererà colonia se non precaria, e tutto sarà rimesso in massa e diviso a norma dell' art. 35 dello stesso decreto. Sono soltanto eccettuate le porzioni di demanio, nel quale il colono abbia immutato la superficie in meglio, e le migliorie sieno tali che possano dirsi *fixe vinctae*. In questo caso tutto il migliorato resterà in porzione del colono, ancorchè fosse maggiore del contingente, e dove si fosse fatta una fabbrica solamente, questa s' includerà nel contingente del colono (1). Nell' art. 182 della legge del 12 dicembre 1816 si dispone di doversi i demanii comunali dividere ed assegnare in libera proprietà ai cittadini, mediante la prestazione di un annuo canone a pro del comune secondo gli stabilimenti adottati, e questo canone, pel disposto del seguente art. 183, debb'esser fissato o commutato in contanti, pagabile due mesi dopo la raccolta dei generi che produce il fondo gravato, e per quelli che non potessero altrimenti fissarsi che in generi, ne sarà affittata la riscossione in massa ed in contanti. Gli alberi solitarii che si trovano sparsi sulle terre coloniche saranno cen-

(1) Leggansi gli art. 29, 30, 31, 32, 33, 34 delle istruzioni del 10 marzo 1810, come anche leggasi dallo art. 29 a 31 delle istruzioni del 1841.

siti ai rispettivi coloni, e le quote demaniali abbandonate dai partecipanti a cui sono state assegnate, ritornano al demanio comunale. S' intendono abbandonate le quote demaniali, qualora si lascino incolte per tre anni consecutivi, o si trovino alienate o ipotecate con atti veri o simulati nel decennio dalla data del possesso(1).

Con queste disposizioni statuite per le novelle leggi amministrative del regno consentanee a quelle della Francia di sommettersi a suddivisione fra i cittadini dei comuni tutti i demanii comunali e le parti degli ex feudali ed ecclesiastici spettati ai comuni, si è avuto in mente che la divisione delle proprietà e l' accrescimento del numero dei proprietarii avrebbe grandemente contribuito alla prosperità dell' agricoltura perocchè su i proprii fondi s' impiega maggior lavoro, essendosi sicuro che tutto quel che se ne ritrae ritorna a proprio utile. Sviluppattasi la fecondità naturale del suolo, si aumentano le produzioni e i mezzi di sussistenza, e quindi ne conseguita l'aumento della popolazione. Ma non può in nessun modo porsi in dubbio che la suddivisione delle proprietà demaniali fra i cittadini vagheggiata per parecchi anni come una grande invenzione, ha recato mali non lievi alle popolazioni, avvegnachè in poco tempo i partecipanti dei demanii hanno alienati i piccioli loro fondi sia per mancanza di mezzi per coltivarli, sia per altre ragioni, in guisa che buona parte delle terre demaniali si trova nel possesso dei grandi proprietarii, e le popolazioni non godono più nè

(1) Veggansi gli art. 184 e 185 della legge dei 12 dicembre 1816.

una proprietà picciola che fosse, nè più si hanno lo esercizio degli usi civici per provvedere ai bisogni della vita. Le condizioni stabilite dalle leggi di non potersi alienare, nè ipotecare le quote demaniali per dieci anni in Napoli, per l'art. 185 della legge dei 12 dicembre 1816, e di venti in Sicilia per l'art. 49 delle istruzioni del 1841 non sono bastevoli, per scansare gl'inconvenienti, che la sperienza ha chiaramente dimostrati, e che hanno disgraziatamente operata la miseria e lo squallore delle provincie. Ma trovandomi io preposto allo insegnamento del diritto amministrativo crederei uscire dai confini di questa scienza, ove più a lungo m'intrattenessi a dimostrare i mali economici provvenuti dalla suddivisione delle terre demaniali, e quindi mi occupo ora soltanto ad esporre i principii della scienza amministrativa, secondo le norme fermate nelle leggi del regno.

Il diritto di un quotista di un terreno demaniale è diverso da quello di un enfiteuta. Il censo enfiteutico è un contratto in virtù del quale si concede un fondo coll'obbligo di migliorarlo, e di pagare in ogni anno un determinato canone in ricognizione del dominio del concedente. Ove lo enfiteuta cessi per tre anni dal pagamento del canone, si può domandare che si sciolga la enfiteusi, e si dà luogo alla devoluzione del fondo a pro del padrone diretto.

L'enfiteuta non può imporre alcuna servitù sul fondo enfiteutico, ma può vendere il dominio utile, o cedere ad altri il suo diritto col consenso del padrone diretto; e sarà nulla qualunque vendita e si darà luogo alla devoluzione, ove quest'ultimo non sarà giuridicamente inter-

pellato a prestare il consenso; e fatta la interpellazione il padrone diretto deve dichiarare fra lo spazio di due mesi, se voglia prestare il consenso alla vendita, o essere preferito (1). Il quotista di una parte di una terra demaniale può dopo i dieci anni dal dì del possesso alienare o ipotecare a sua volontà il proprio fondo, senza essere tenuto a fare alcuna interpellazione al Comune; e nel termine del decennio la legge vieta assolutamente qualsiesi atto di alienazione o di sommessione ad ipoteca, facendo ritornare al demanio comunale quelle quote che si trovassero alienate o ipotecate con atti veri o simulati. Sicchè le ripartizioni stabilite dalla legge delle terre demaniali non danno a'quotisti i diritti di un enfiteuta, e quindi grave e manifesto errore sarebbe assimilare il censo enfiteutico al diritto del possessore di una quota di demanio; ed in vece puossi affermare consistere un sì fatto diritto in una specie di censo riservativo. Questo censo rende il concessionario padrone assoluto del fondo, ed unicamente il concedente ha il diritto di ricevere il canone. I demani comunali per l'art. 182 della legge dei 12 dicembre 1816 conformemente alle leggi e ai decreti precedenti sulla materia, debbono dividersi ed assegnarsi in libera proprietà ai cittadini mediante la prestazione di un annuo canone, e quindi ogni quotista è arbitro assoluto del proprio fondo, al pari di colui che ha un censo riservativo. Nè la disposizione dell' art. 186 della legge del 1816 cambia la natura del diritto del quo-

(1) Veggansi gli art. 1678, 1689, 1690, 1691, 1692 e 1693 delle leggi civili.

tista, che debbono cioè intendersi abbandonate le quote demaniali, ove si lasciassero incolte per tre anni consecutivi, o si trovassero alienate o ipotecate con atti veri o simulati nel decennio dalla data del possesso, avvegnachè queste prescrizioni hanno per obbietto un interesse generale, per far prosperare l'agricoltura e moltiplicare il numero dei proprietarii, poichè col corso del tempo i quotisti, prendendo affezione alle loro proprietà, cureranno di conservarle.

Ma la mancanza del pagamento del canone per un triennio per parte del quotista dà luogo alla devoluzione del fondo a pro del Comune !! Per l'art. 32 del decreto dei 3 dicembre 1808 si dichiarono i cittadini concessionarii padroni delle quote loro spettate, godendo di tutta la pienezza del dominio e della proprietà, ma espressamente si prescrive che la mancanza della corrisponsione del reddito per un triennio da luogo alla devoluzione dei fondi conceduti. Queste disposizioni non furono ritenute dalla legge de'12 dicembre 1816, e in vece per l'art. 185, confermandosi l'art. 31 del decreto mentovato si dispone unicamente, che le quote demaniali abbandonate dai partecipati a cui sono state assegnate, ritornano al demanio comunale. S'intendono abbandonate le quote demaniali, qualora si lascino incolte per tre anni consecutivi, o si trovino alienate o ipotecate con atti veri o simulati nel decennio dalla data del possesso. Sicchè la legge dell'amministrazione civile ha fermati tutti i casi nei quali le quote demaniali possono ritornare al Comune, e non ha affatto compreso quello della mancanza del pagamento del canone, ritenendo le norme del decreto del

1808 per alcuni casi limitatamente. Nè può dirsi che la legge del 1816 sulla materia dei demanii non ha stabilito un diritto compiuto, essendosi rimessa alle disposizioni dei decreti o delle istruzioni pubblicate precedentemente, avvegnachè si sono adottate le norme di questi atti legislativi per provvedere più ampiamente alle forme regolatrici di queste obbietti dell'amministrazione, ma i principii fondamentali della materia dei demani sono stati fermati nella legge del 1816. Di vero con gli art. 174, 175, 176 e 177 si dichiara di doversi sciogliere qualsiesi promiscuità di beni, e si dichiara abusiva ogni alienazione illegittima ed ogni occupazione del demanio comunale, e si sancisce che l'Intendente in Consiglio d' intendenza è il giudice competente per lo esame di sì fatte controversie. Con gli art. 180 e seguenti si fermano le regole così dell' amministrazione dei fondi patrimoniali che demaniali de' comuni; e se per l'art. 182 si prescrive di doversi i demani ripartire colla prestazione di un annuo canone secondo gli stabilimenti adottati, debbesi intendere di doversi questi osservare per la forma e pel modo della divisione e per le persone che hanno diritto a concorrervi, non facendosi di simili cose motto nella legge.

E questa interpetrazione diviene evidente, ove pongasi mente di essersi pienamente determinati, nell'art. 185 i casi di ritorno al demanio comunale delle quote divise, e fra questi non si novera quello della mancanza del pagamento del canone. La ripartizione dei demanii si è fatta con l'intendimento di accrescere il numero dei proprietari e di migliorare la condizione dell'agricol-

tura, e però e colla legge del 1.° settembre 1806 e col decreto de'3 dicembre 1808 e colle istruzioni del 10 marzo 1810 ed anche colla legge dei 12 dicembre 1816 espressamente si dichiara che i quotisti sono liberi proprietarii dei loro fondi col pagamento del canone. E la mancanza della corrisponsione del medesimo non può operare per la indole del diritto del quotista la devoluzione del fondo. Il canone non si paga per una ricognizione del dominio del concedente come nei censi enfiteutici, poichè il quotista ha una proprietà piena e indipendente al pari di colui che ha un censo riservativo e non già smembrata. Su i demanii anche prima della suddivisione i cittadini dei comuni hanno un diritto proprio, e colla ripartizione non possono i comuni acquistare un diritto di proprietà che per lo innanzi non aveano, poichè il metodo della ripartizione ha ampliati i diritti dei cittadini e sminuiti quelli dei comuni. Adunque nei casi di mancanza del pagamento del canone i comuni non possono sperimentare la devoluzione dei fondi, e unicamente hanno un'azione per farsi pagare i canoni arretrati e correnti egualmente che è statuito pei censi riservativi.

Ma questi principî sposti non trovano applicabilità nella Sicilia perocchè, quantunque la legge del 12 dicembre 1816 fosse anche applicata nell' Isola, col decreto del 7 maggio 1838 pure con l' art. 50 delle istruzioni dei di 11 dicembre 1841 fu fermato che la mancanza del pagamento del canone per un triennio dà luogo alla devoluzione del fondo a pro del Comune. Il Legislatore ha seguito norme diverse nella Sicilia in questa materia per provvedere ai biso-

gni speciali di quella parte del regno. I comuni dell' Isola sono meno ricchi di quelli del continente e quindi si è voluto operare in modo la ripartizione de'demanii, da recare maggiori vantaggi ai patrimonii di essi, sia con aversi maggiore facilità nella riscossione dei canoni, sia con far ritornare in più casi al demanio comunale le quote abbandonate (1).

(1) Pel metodo a servarsi nella suddivisione de' demanî, e per conoscersi le persone che hanno diritto a parteciparvi si legga il Decreto del 3 dicembre 1808 ed anche le Istruzioni de' 10 marzo 1810 e 11 dicembre 1841.

LEZIONE XX.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE:

Le operazioni per la suddivisione dei demani sono conferite dalla legge agl' Intendenti, i quali l' esercitano in Consiglio d' Intendenza, essendo atti di mera amministrazione e non già di contenzioso amministrativo. Le terre demaniali addette all'uso civico di pascolo debbono essere sempre riservate a quest'uso. Su queste terre compete al Comune il dritto di fida. Natura di questo dritto secondo la definizione di Basta. Per le antiche leggi i naturali delle università pagavano la fida solo nelle difese e non già nei demanii universali e feudali. I forestieri poi pagavano la fida anche nel demani. Le nuove leggi nel sottoporre alla fida i naturali dei comuni pel pascolo nei demani dei medesimi si sono allontanati dai veri principii della materia, mentre l' uso civico nei demani è un dritto proprio dei cittadini, e non già una largizione del Comune. L'uso del pascolo compete unicamente per gli animali addetti alla industria particolare. L' uso de' boschi comunali per fuoco o per altri bisogni essenziali non può esser sottoposto a fida o ad altra prestazione. I Comuni che non ritraggono rendite sufficienti dai loro demani e fondi patrimoniali, possono stabilirsene delle altre coi proventi giurisdizionali, colla imposta dei dazi di consumo, colla sovraimposta dei grani addizionali alla contribuzione diretta, ovvero colle privative volontarie e temporanee. Esposizione dei diversi proventi giurisdizionali, e del metodo fermato dalla legge per riscuoterli. I dazi comunali possono imporsi soltanto su i generi destinati a consumarsi o a vendersi nei comuni. Le imposizioni e le variazioni dei dazi comunali debbono esser sempre approvate dal Re sulla proposta del Ministro dell' Interno preceduta da una deliberazione decurionale e da un avviso di espedienza del Consiglio d' Intendenza. La sovraimposta addizionale alla fondiaria è facoltativa pei Decurionati di tutti i comuni sotto l' approvazione dell' Intendente, ma non può mai oltrepassare grana due. Per i principii della pubblica economia conviene che si renda libero l' accesso ad ogni branca d' industria, e che si tolgano gli ostocoli, se ve ne fossero. La legge dei 12 dicembre 1816 limita l'imposizio-

ne delle privative volontarie unicamente alla preparazione e vendita de'commestibili, e determina che le stesse fossero essenzialmente temporanee a vantaggio del solo Comune. Per imporsi le privative vi necessita una deliberazione decurionale e un'avviso di espedienza dello Intendente dato in Consiglio d'Intendenza e l'approvazione del Ministro dell'Interno. I comuni oggidì sono diretti con un metodo uniforme di pubblica amministrazione, e però conviene che la legge determini le diverse spese comunali. La nostra legge sull'amministrazione civile distingue queste spese in ordinarie, straordinarie ed imprevedute. I cespiti comunali debbono darsi in affitto per mezzo dell'asta pubblica, e allo stesso modo era stabilito per le antiche leggi del Regno. La riscossione delle rendite comunali si fa dal Cassiere sotto la vigilanza del Sindaco; e i pagamenti sulle stesse rendite parimenti si fanno dal Cassiere, per effetto dei mandati del Sindaco e a norma dello stato discusso. Le inversioni delle somme per i diversi articoli degli stati discussi dei comuni debbono essere deliberate da' Decurionati, e discusse dagl' Intendenti in Consiglio d' Intendenza e approvate dal Re per quelli stati discussi, che sono riservati alla Sovrana approvazione, e dal Ministro dell' Interno, per gli altri che hanno bisogno della Ministeriale approvazione.

La legge del 12 dicembre 1816 commette con l'art. 186 le operazioni per la suddivisione de'demani agl' Intendenti. Essi vi procedono in Consiglio d'Intendenza sotto la Sovrana approvazione che sarà provocata dal Ministro dell'Interno. Sono anche gl' Intendenti delegati a risolvere in Consiglio d' Intendenza ogni controversia dipendente dalla divisione dei demanii salvo il ricorso devolutivo all'autorità competente. La suddivisione dei demani è un atto di mera amministrazione e non già di contenzioso amministrativo, non dovendosi diffinire alcuna controversia, ma unicamente ripartire fra i cittadini i fondi demaniali, e la legge meritamente ha conferite queste attribuzioni a'capi delle provincie. Nell' art. 187 si dispone che le quistioni dipen-

denti dalle divisioni demaniali fatte fra i cittadini e nelle quali si sieno violate a grave danno de' poveri e non possidenti i regolamenti in vigore, potevano essere introdotte ed esaminate nel termine perentorio del 1817. Quando si verifichi che la divisione sia evidentemente ingiusta, e non si possa in verun altro modo riparare al danno cagionato a' poveri per la mancanza di altri demani divisibili, l' Intendente rettificherà la divisione colle facoltà tribuitegli dall' art. 186. Per le operazioni rettificate in seguito di precedenti richiami viene proibito ogni altro esame. Essendo trascorso il 1817 non è più ammesso alcun richiamo contro le divisioni fatte, e i quotisti rimangono tranquilli proprietari delle terre che posseggono come lo sono quelli che hanno partecipato ad ogni altra divisione che non sia capace di richiamo o di rettifica.

Nell' art. 188 si prescrive che le terre demaniali addette all'uso civico di pascolo, dovranno esser sempre riservate a quest' uso, a cui non potrà in verun caso derogarsi colla vendita in massa dell' erba. Su queste terre compete al Comune il dritto di fida, sia per supplire alle spese comunali, sia per pagare la fondiaria imposta sulle terre medesime colle modificazioni prescritte ne' seguenti articoli. Fin da'primi tempi della Monarchia le locazioni de' pascoli de'proprii campi, per immettersi gli animali, si sono chiamate *affidationes vel affidamenta*; e le merci pagate dai conduttori *affidaturae*. Nelle Costituzioni, ne' Capitoli e anche nelle Prammatiche degli Aragonesi alle voci *affidamenta et affidaturae* questo senso si tribuisce; ma in seguito

i contratti per i pascoli de'privati si denominarono locazioni, e quelli per i pascoli delle Università e dei baroni soltanto *affidaturae*, che dicevansi fide. Il dotto e giudizioso Giuseppe Basta definisce la fida così. *Jus universitati vel baroni tributum, pecuniae quantitatem a civibus vel exteris exigendi ob usum demaniorum vel defensarum.* Per le antiche leggi del regno nei demanii sì universali che feudali non si pagava fida da'cittadini esercitando nel pascolo un uso civico; e la fida si pagava soltanto nelle difese comunali e baronali, le quali erano fondi chiusi e non aperti agli usi de' cittadini; ma i forestieri doveano pagarla così ne'demanii che nelle difese. Sicchè la fida così detta a foedere, cioè dal contratto tra i cittadini e la Università o il barone avea ed ha oggigiorno l'indole di una locazione, e però nessuno può essere costretto al pagamento di essa, e la somma deve determinarsi dal consenso de' contraenti. Andrea d'Isernia e de Franchis ci assicurano di essersi introdotto nell'antico sistema la consuetudine, che fermata una volta la tassa della fida, non potersi in seguito accrescere; e che i forestieri soliti a contrattare aveano diritto alla fida, purchè i pascoli fossero stati bastevoli a'naturali. La legge del 1816, nel permettere il diritto di fida sulle terre demaniali addette all'uso civico di pascolo si è allontanata dalle norme delle leggi antiche, che non hanno mai obbligato al pagamento della fida il cittadino di un Comune nei fondi demaniali. L'uso civico è un diritto proprio e indipendente, che non si ha per largizione del Comune, e quindi non possono i naturali di un luogo sommettersi al pagamento della fida. Nè

può dirsi che oggigiorno i demanii si ripartiscono col peso di un canone, e che la fida ne'demanii non divisi rappresenta il valore di questo, avvegnachè quando tali fondi si conservano indivisi dai Comuni, tutti i cittadini hanno e debbono avere gli usi civici, e senza essere obbligati a pagamento di sorta alcuna; venendosi anche a rendere un bene immenso alla pastorizia del regno. L'art. 189 dispone che l'uso civico mentovato nell'art. 188 si esercita da' cittadini per gli animali addetti alla loro particolare industria. Ne sono quindi esclusi i negozianti di bestiame e i censuarii di Puglia già detti *locati*. Essi possono parteciparvi ne'comuni, a cui pertengono per quella sola parte di animali, che serve alla loro particolare industria, nella latitudine che compete ad ogni altro ricco cittadino. I Comuni che hanno sufficienti rendite patrimoniali per pagare la fondiaria delle terre riservate all'uso civico, non possono esigere fida dai possessori di animali gregarii sino al numero di dieci piccioli ed uno grande. Quelli che mancano di tali rendite nello stabilire il diritto di fida, non possono tassare il detto possessore più della metà della fida imposta al possessore d'industria maggiore (art. 190).

L'uso de' boschi comunali, giusta l'art. 191, per fuoco o altri bisogni essenziali, non può esser sottoposto a fida o prestazione: può esserlo soltanto l'uso per l'industria commerciale. Quando questa parte di rendita non basti a pagare la fondiaria del bosco, essa graviterà sulle altre rendite del Comune, senza che mai possa ripartirsene l'equivalente tra i cittadini che vi esercitano usi essenziali. I prodotti fruttiferi de' bo-

schi sono venduti a beneficio del Comune proprietario, escluso il caso in cui i cittadini poveri vi esercitino il diritto antico di raccoglierseli (art. 192). I boschi, le selve e le terre salde pertinenti ai Comuni, ai pubblici Stabilimenti e ai Corpi morali laicali sono sotto la custodia e l'amministrazione dei rispettivi amministratori senza che la Direzione generale dei ponti e delle strade vi prenda alcuna parte, limitandosi le sue attribuzioni unicamente alla conservazione e al miglioramento de' boschi e delle terre salde pertinenti alle stesse corporazioni (art. 3 della legge forestale dei 21 agosto 1826).

I Comuni che non ritraggono rendite sufficienti da' loro demani e fondi patrimoniali, possono stabilirsene delle altre nè proventi giurisdizionali, nella imposta dei dazi di consumo, nella sovraimposta dei grani addizionali alla contribuzione diretta, ovvero nelle privative volontarie e temporanee (art. 193). Sono proventi giurisdizionali 1. il prodotto delle multe pronunziate da qualunque tribunale o autorità per fatti di ogni competenza, commessi sul territorio del comune, in contravvenzione alle leggi e ai regolamenti di polizia urbana e rurale 2. I diritti di polizia urbana, i quali si stabiliscono sulla concessione dei posti fissi e volanti ai venditori nelle strade, piazze e mercati del Comune 3. Il diritto sul peso e sulla misura pubblica. Lo stabilimento dei diritti enunciati per la polizia urbana e pel peso e misura pubblica, e delle tariffe che debbono regolarne la riscossione, sarà fatto dal decurionato, discusso dal Consiglio d'intendenza ed autorizzato dal Ministro dell'interno.

Il diritto sul peso e sulla misura pubblica non è coattivo, ma si esige soltanto da coloro che ricorrono volontariamente all' uffizio pubblico, o vi sono rinviati dal giudice nei casi di controversia. In questi casi il giudice non può avvalersi, che del detto uffizio (art.154, 195, 196).

I dazi comunali si possono imporre su i soli generi di consumo di ogni specie che s' immettono per consumarsi o vendersi nel Comune, esclusi quelli che s' immettono per semplice deposito o passaggio (art. 197). Le contribuzioni sono necessarie a sostenere i bisogni di ogni società; e i Comuni spesse volte debbono far ricorso alla imposizione de' dazi di consumo; ma conviene stabilirli in guisa da non alterare le sorgenti della ricchezza pubblica. La legge bene ha vietato ogni dazio su i generi immessi per deposito o passaggio, per non frapporre ostacoli al commercio, uno dei fonti della produzione dei valori, e in vece unicamente fa cadere il dazio su i generi destinati a consumarsi nel Comune. Per l'art. 198 si esclude e si vieta indistintamente ogni esenzione dai dazi comunali, e meritamente, perocchè le contribuzioni debbono gravitare indistintamente sopra tutti, e in modo che ognuno concorra in proporzione delle proprie facoltà. E poi le leggi ne'tempi di civiltà debbono statuire in generale e senza alcun riguardo alle persone, e i privilegi in materia di dazi sarebbero in contradizione ad ogni principio di giustizia pubblica e privata.

Ogni imposta o variazione di dazio comunale colla corrispondente tariffa debb'essere approvata dal Re sulla proposta del Ministro dell'Interno,

preceduta da deliberazione decurionale e da un avviso di espedienza del Consiglio d'Intendenza. Le imposizioni hanno per fine di sminuire le fortune dei privati, e sono atti che tengono sempre all'alta amministrazione, e unicamente il Re può stabilirle. E poi i dazi dei Comuni debbono essere per quanto è possibile fermati con uniformità, per non rendere una parte della popolazione gravata soverchiamente rimpetto alle altre, ed anche debbono essere in accordo colle contribuzioni dello stato, e però ove la legge conferisse ad autorità inferiori il potere d'imporre dazi, verrebbero questi ad essere posti con vedute disformi, e non in armonia con la finanza dello stato e con gli elementi della produzione della ricchezza pubblica.

La tariffa del dazio comunale sulla molitura non può oltrepassare un carlino a tomolo, e in quei comuni in cui trovasi in vigore una tariffa maggiore, debb'essere ridotta alla misura prescritta (art. 200). Nella imposizione dei dazi di consumo debbono sempre essere preferiti quei generi che servono al lusso o al maggior comodo, agli altri dei quali si fa uso pei bisogni più comuni ed ordinari della vita. Il modo di riscossione dei dazi di consumo è regolato dall'Intendente sullo avviso del decurionato e del Sottintendente. Laddove questa riscossione non possa assolutamente farsi per appalto o in amministrazione, può farsi per mezzo della transazione per individuo o per capo di famiglia. La transazione in questo caso dev'essere stabilita con un ruolo proposto dal decurionato, discusso dal Sottintendente ed approvato dall'Intendente, dopo che avrà ottenuta l'autorizzazione dal Ministro

dell' interno , a cui ne farà rapporto motivato. I ruoli saranno divisi in più classi, nelle quali ciascun contribuente sarà notato e tassato in ragione del suo comodo e del consumo presuntivo dei generi soggetti a dazio che si fa nella famiglia. Saranno esclusi dalla transazione gl' indigenti e i minori di cinque anni. La classe degli esenti non può esser maggiore del quinto della popolazione , avuto riguardo alle particolari condizioni di ciascun Comune.

Pel disposto dell' art. 204 la sovraimposta addizionale alla fondiaria è facoltativa del decurionato di ciascun Comune sotto l' approvazione dell' Intendente ; ma non può mai avanzare due grana. Questa sovraimposta sarà riscossa su i ruoli ordinari della contribuzione, e sarà versata a misura dell' esazione nella cassa comunale, ad ogni disposizione del Sindaco, secondo i regolamenti vigenti.

Per i principii della pubblica economia conviene che si renda libero l'accesso ad ogni branca d' industria, e che si tolgano gli ostacoli se ve ne fossero , avvegnachè non potendo tutti i membri di una società avere una parte della proprietà , i non proprietari si hanno un naturale diritto di usare di altri mezzi di sussistenza compossibili coll'altrui dominio. La libertà adunque di agire per trarre onesti mezzi di sussistenza è un diritto naturale di ogni uomo , e però la libertà delle industrie è un principio fondamentale di pubblica amministrazione , che le leggi non debbono violare , a meno che non vi fosse una ragione di pubblico interesse. Bene perciò nell' art. 206 della legge del 12 dicembre 1816 , si limita l' imposizione volontaria unica-

mente alla preparazione e vendita dei commestibili; e si dichiarano essenzialmente temporanee, e a vantaggio del solo Comune, esclusa e abolita ogni privativa a pro dei particolari, così in questo, come in ogni altro genere. E nell'art. 209 si dispone che le privative volontarie e temporanee debbono essere gli ultimi mezzi a cui i Comuni possono ricorrere per supplire alle spese civiche. Ma possono essere nondimeno preferite ad ogni altro mezzo, giusta le prescrizioni dello stesso art. in tre casi 1. Ove si tratti d'industria che per la natura della cosa, o per la posizione del luogo non potendo esercitarsi da ciascun cittadino, dia luogo ad una privativa di fatto, come lo stabilimento di tonnaie, quando un Comune ne abbia la concessione dal Re; 2. Ove al beneficio della rendita che ne risulta al Comune, vi si unisse la necessità di adottarle per assicurare l'annona; ed in terzo luogo quante volte le privative possano utilmente sostituire quei piccioli dazi che riuscissero più molesti alla popolazione.

Nell'art. 207 si statuisce che lo stabilimento di qualunque privativa volontaria e temporanea debba essere preceduto da formale deliberazione motivata del decurionato, il quale come rappresentante del comune consenta che l'esercizio del diritto di ciascun cittadino sia momentaneamente sospeso a vantaggio esclusivo della popolazione in generale, e proponga nel tempo stesso le basi della privativa da adottarsi. Ogni privativa volontaria e temporanea deve poi essere approvata dal Ministro dell'Interno sull'avviso di espedienza dell'Intendente dato in Consiglio d'Intendenza. La legge pre-

scrive l'approvazione ministeriale per le privative nel fine di porre in accordo i singoli comuni fra essi e collo stato, perocchè diversamente una parte della popolazione avrebbe potuto rimaner privata del suo diritto dell'esercizio libero delle industrie, nell'atto che in altri comuni ognuno avrebbe esercitato a piacimento qualsiesi mestiere. E poi trattandosi dello stabilimento di un sistema amministrativo che limita il diritto personale di ogni cittadino era convenevol cosa che un agente supremo del governo qual'è il Ministro dell'Interno lo avesse permesso. Le privative debbono essere date in appalto all'asta pubblica; e la loro durata ordinaria è di un anno; ed ove la posizione di un comune esiga che sia per più tempo, l'appalto non potrà eccedere un triennio (art. 208).

In altra lezione osservammo che i comuni oggidì sono diretti con un metodo uniforme di pubblica amministrazione, poichè non pure sono società speciali, ma compongono altresì tutti la unità politica dello stato. Or per far sì che procedano i comuni con gli stessi principi necessaria cosa si era che le leggi avessero fermate in modo uniforme le spese comunali, chè diversamente le società municipali si sarebbero svolte con norme disformi, e mancherebbe l'unità nell'amministrazione generale dello stato. Le spese dei comuni per l'art. 210 della legge del 1816 si distinguono in ordinarie straordinarie ed imprevedute, e nei seguenti art. 211, 212 e 213 s'indicano le diverse specie di queste spese (1).

---

(1) Leggansi i detti art. 211, 212 e 213 della legge del 1816.

Giusta l' art. 214 debbono continuare ad essere annoverate tra le spese comunali, sino a che dureranno i bisogni straordinari dello stato, il vigesimo delle rendite ordinarie dei comuni, per essere addette al mantenimento delle compagnie provinciali, e i supplimenti di congrua che si trovano assegnati a'Parrochi ed agli economi (1).

L'amministrazione in generale consiste nella cura che si prende di una data cosa, e però la legge, stabilendo le norme per l'amministrazione delle rendite e delle spese comunali, ha in mira di provvedere all'incolumità del patrimonio dei comuni con le cure opportune per conservarlo. Nell'art. 230 si prescrive che ogni cespite di rendita comunale debba essere affittato a cura e diligenza del sindaco, e che l' affitto non possa conchiudersi altrimenti che col mezzo dell' asta pubblica; ed ove ragioni straordinarie esigessero la dispensa di queste forme, o l'abbreviazione dei suoi termini, il Ministro dell'Interno può accordarla sull' avviso motivato del Consiglio d'Intendenza. Per le antiche leggi del regno tutte le locazioni delle cose delle università doveano essere precedute da' legittimi incanti e l' affitto rimaneva a colui che offeriva una maggiore mercede. Ma per effetto della prammatica 71 de officiis procur. Coesaris, e per la prammatica prima de subhast. fiscal. si permettevano gli additamenti di decima e di sesta nelle alienazioni e nelle locazioni dei beni dello stato, e l'additamento della decima poteva presentarsi fra il termine di giorni quaranta dalla con-

(1) Leggasi dall'art. 215 al 229 della legge dei 12 dicembre 1816, e leggasi anche il regolamento del dì 9 aprile 1858 Sovranamente approvato.

chiusione dell' affitto, e quando l'oblatore non ancora era entrato nel godimento del fondo, e l'additamento della sesta poi allorchè fossero scorsi i quaranta giorni, ovvero già il fittuario fosse nel possesso della cosa locata. Queste disposizioni della due prammatiche mentovate risguardavano i soli beni dello stato, ma per consuetudine generalmente introdotta si applicavano le stesse norme anche nelle alienazioni e nelle locazioni dei beni delle università.

Nell'art. 231 della legge del 1816 si determinano i periodi per la durata degli affitti delle rendite comunali, e nei seguenti art. i modi coi quali debbono fermarsi le condizioni per i medesimi, e le regole per tenersi le subastazioni, e provvedere agli additamenti di decima e di sesta (1). La riscossione delle rendite comunali si fa, giusta l'art. 243, a cura e diligenza del Cassiere, sotto la vigilanza immediata del Sindaco, e a norma dello stato discusso. In caso di ritardo i debitori morosi otto giorni dopo la scadenza, possono essere astretti al pagamento col mezzo di una coazione spedita dal cassiere e vidimata dal Sindaco. Queste coazioni sono esecutive ventiquattro ore dopo la notifica che n'è stata fatta al domicilio del debitore da un usciere o da un serviente del Comune a ciò autorizzato dal Sindaco. L'effetto di esse non può essere sospeso se non in seguito di una opposizione motivata da eccezioni perentorie, e notificata al sindaco, la quale porti citazione a comparire a giorno fisso innanzi l'autorità competente per lo giudizio dell'eccezioni

---

(1) Si legga dall' art. 231 al 241 della legge dei 12 dicembre 1816.

prodotte, e pendente il giudizio la coazione si risolve in atto di pegnoramento (art. 243). La esazione delle multe pertinenti ai comuni si fa dal cassiere per mezzo di una coazione, nella quale si enuncia la sentenza che ha condannato alla multa (1). Il cassiere che manchi di diligenza nelle riscossioni delle rendite comunali, e non usi a tal riguardo i mezzi autorizzati dalla legge, potrà esserne dichiarato risponsabile dal Consiglio d'Intendenza, ed obbligato a portarsi per esatte a suo rischio ed interesse quelle partite, di cui abbia trascurata l'esazione. La stessa risponsabilità può estendersi al sindaco che manchi di usare la vigilanza impostagli (art. 247).

Lo stato discusso per le leggi vigenti costituisce la norma inalterabile per le rendite e per le spese di ogni branca della pubblica amministrazione, e quindi tutti i pagamenti sulle rendite comunali debbono farsi secondo lo stato discusso dal cassiere per effetto di mandati del sindaco. Per le regole generali di ogni contabilità pubblica non pure debb'esservi un contabile materiale per l'esecuzione degli esiti, che nell'amministrazione dei comuni si è il cassiere, ma puranco un'ordinatore che disponga i pagamenti avvegnachè queste disposizioni sono atti che tengono all'amministrazione diretta e non già costituiscono funzioni passive, e debbono affidarsi ad un'autorità costituita, e non ad un agente meramente esecutivo. I sindaci sono le prime autorità dei comuni, e gli ordinatori delle loro rendite e quindi bene la legge ha disposto di

(1) Leggansi gli art. 244, 245 e 246 della legge dei 12 dicembre 1816.

non potersi effettuare alcun pagamento senza l' ordinativo del sindaco. I mandati debbono indicare l' articolo dello stato discusso, in cui la spesa è autorizzata, ovvero debbono contenere copia dell' autorizzazione superiore, qualora si tratti di spesa straordinaria non compresa nello stato.

Essendo gli stati discussi le basi fondamentali di ogni amministrazione, ed in quella de' comuni i sindaci i cassieri gli esecutori dei medesimi, la legge ha saggiamente vietata ogni inversione di fondi assegnati a ciascun articolo di spesa sullo stato discusso, dandone risponsabilità al sindaco e al cassiere. Ove poi ragioni straordinarie esigessero una inversione, dovrà essere deliberata in decurionato, discussa dall' Intendente in consiglio d' Intendenza, ed autorizzata dal Re per que' comuni, il cui stato discusso è riservato alla Sovrana approvazione, e dal Ministro dell' Interno per gli altri comuni. Ogni pagamento fatto dal cassiere in contravvenzione delle disposizioni dello stato discusso, gli verrà significato nei suoi conti salvo soltanto il suo regresso contro il sindaco che l' ha ordinato.

Le spese per le opere pubbliche comunali sono invigilate dal sindaco. L' Intendente sull' avviso del decurionato determina se esse debbano farsi per appalto o per economia. L' Intendente può anche formare sull' avviso del decurionato, una deputazione per dirigerle, ed invigilare col sindaco alla loro esecuzione. I piani e le perizie di tali opere sono discussi ed approvati dall'Intendente in consiglio d' Intendenza (1).

---

(1) Veggansi gli art. 248, 249, 250 e 251 della legge de' 12 dicembre 1816.

LEZIONE XXI.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE

L'amministrazione pubblica ne' suoi atti deve sempre procedere sulle norme di uno stato discusso. Nell' amministrazione comunale, la legge de' 12 dicembre 1816 prescrive che ogni Comune si abbia uno stato discusso, che debb' essere la norma certa delle sue rendite e delle sue spese. Il Vicerè Duca d' Alba per provvedere a' disordini delle Università, cercò di stabilire per ciascuna di esse uno stato discusso, e questo grave incarico nell' anno 1628 fu commenso al Reggente Tappia. Il Re Carlo Borbone nel 1740 volse le sapienti sue cure alle Università del Regno, e incaricò la Regia Camera della Sommaria per esaminare novellamente gli stati discussi di esse. Questo Supremo Collegio esaminò tutte le rendite e i pesi delle Università, e intesi i creditori formò i stati discussi. Il Re Ferdinando IV nel 1779 ebbe in animo di meglio stabilire le amministrazioni delle Università, e la Regia Camera per Sovrano comando ricompose gli stati discussi delle medesime, i quali derogarono i precedenti. La legge de' 12 dicembre 1816 stabilì che ogni Comune debbe avere uno stato discusso, da servire di norma alle sue rendite e spese. Sono riservati alla Sovrana approvazione gli stati discussi di quei Comuni che hanno una rendita ordinaria di cinquemila o più ducati, e gli altri de' Comuni minori sono approvati dal Ministro dell'Interno. Le regole di ogni contabilità debbono dare la maggiore tutela per gl' interessi della pubblica amministrazione, e simultaneamente debbono sicurare per gli amministratori tutta quella garentia pur troppo necessaria, perchè i doveri loro imposti non riuscissero soverchiamente gravosi. Nell' amministrazione comunale il Sindaco rende il conto morale, ed il cassiere il conto materiale. Natura dei conti morali, i quali non possono esser discussi con forme giudiziarie, ma in vece debbono asser discussi con modi amministrativi. I conti materiali si esaminano con forme giuridiche, per sicurare l' integrità delle pubbliche entrate, e la legittimità delle spese, e creare un controllo giudiziario agli atti della pubblica amministrazione. I conti de' cassieri comunali sono giudicati da' Consigli di

Intendenza, ma quelli de' comuni maggiori sono riveduti per ministero di legge dalle camere contabili della Gran Corte dei Conti. La revisione è interamente diversa dall'appello, mentre questo ultimo è un gravame ordinario, che si dà a' contendenti, per far disaminare un giudicato da un collegio superiore; e la revisione si esegue non per volontà delle parti, ma per solo ministero della legge. Natura delle decisioni dei Consigli d'Intendenza su i conti materiali de' comuni sommessi alla revisione presso la Gran Corte dei Conti. La polizia amministrativa ha per obbietto il bene comune e la prevenzione delle calamità pubbliche, e provvede ove fossero avvenute per moderarle; sì che riguardando un vantaggio generale entra nelle attribuzioni delle autorità dell'amministrazione. La legge de' 12 dicembre 1816 ha conferita agli agenti dell'amministrazione civile la facoltà di fare e pubblicare i regolamenti di polizia urbana e rurale. Questi regolamenti non sono atti del potere legislativo, ma in vece del potere esecutivo, perocchè applicano soltanto ai singoli casi le disposizioni generali delle leggi. Obbietti che si propongono i regolamenti di polizia amministrativa.

L' amministrazione pubblica nei suoi atti deve sempre procedere sulle norme di uno stato discusso debitamente statuito, che forma la base per le rendite e le spese pubbliche; chè in opposito mancherebbe ogni uniformità ne' diversi atti amministrativi, e tutto sarebbe commesso all'arbitrio degli amministratori. Nell'amministrazione comunale la legge del 1816 ha prescritto che ogni Comune si abbia uno stato discusso, il quale serve di norma inalterabile per le rendite e per le spese. Nell'antico sistema municipale del Regno, troviamo che sotto i Re della Dinastia Aragonese ed Austriaca le amministrazioni delle Università si erano assai troppo disordinate, per guisa che ne' principii del secolo XVII divennero frequenti l'emigrazioni delle città, le quali volgevano a totale decadimento. Il vicerè Duca d'Alba ebbe in animo di provve-

dere agl' inconvenienti del tempo, cercando di stabilire per ogni Università uno stato discusso, e nell'anno 1628 commise un sì grave incarico al Reggente Tappia perchè si fosse composto per ogni Università del Regno uno stato contenente le rendite e tutto il patrimonio certo di esse, come anche i pesi, e le spese da farsi per provvedere a' pubblici bisogni. Questo insigne magistrato, intesi i creditori delle Università ed esaminate le ragioni di tutti, fermò le rendite di ciascuna di esse provvenienti da ogni cespite: e fece revindicare le cose usurpate sia dai cittadini sia da' baroni. Determinò parimenti tutti i pesi delle Università tanto i fiscali, che quelli necessarii al mantenimento delle comunanze, limitando tutte le spese inutili; e i debiti furono anche compresi fra i pesi municipali, purchè contratti con Regio assenso. Questo lavoro del Reggente Tappia fu denominato stato discusso, che venne approvato dalla pubblica autorità e fermò le norme regolatrici così per le rendite, come per le spese delle Università, per guisa che nessuna spesa si reputava legittima, ove non fosse stabilita nello stato discusso.

Nell'anno 1740 Re Carlo III volgendo le sapienti sue cure allo stato delle Università del Regno, le trovò assai troppo illaqueate e prossimo a totale ruina; e incaricò la Regia Camera della Sommaria per esaminare novellamente gli stati di tutte le Università; e questo supremo tribunale discusse tutte le rendite e i pesi di esse, e intesi i creditori, dette termine alla formazione de' novelli stati discussi. E le rendite diminuite già per le usurpazioni de' baroni e le fraudi degli amministratori furono revindicate,

e grandemente si limitarono le pubbliche spese. Nell' anno 1779 Re Ferdinando IV ebbe in animo di meglio fermare le amministrazioni delle Università del Regno; e per porre riparo agli abusi introdotti, dispose che la Regia Camera avesse ricomposti gli stati discussi, i quali come gli ultimi stabiliti derogarono a'precedenti, per modo che tutti i pesi non ritenuti in essi, quantunque compresi in quelli, si ebbero come annullati, e per l' opposito le obbligazioni contenute negli stati del 1779 doveano essere eseguite, comechè non memorate negli stati più antichi. Con la invasione francese del 1806 si ricompose l' amministrazione de'Comuni del Regno sopra novelle basi, abolendosi tutto il sistema legislativo precedente, e gli stati discussi antichi non ebbero più vigore. La legge de'12 dicembre 1816 statuì che ogni Comune debbe avere un proprio stato discusso da servire di norma inalterabile nell'amministrazione delle sue rendite e spese. Gli stati formati secondo le regole della legge anzidetta saranno in osservanza per cinque anni continui per tutte le rendite e spese ordinarie fisse, e saranno rinnovati da quinquennio in quinquennio. Per le rendite e spese variabili sarà fatto in ogni anno uno stato di variazione. Il progetto dello stato discusso è formato dal Decurionato a proposta del Sindaco, ed indi sulle osservazioni del Sottintendente è fissato dall' Intendente in Consiglio d' Intendenza. Le rendite e le spese autorizzate dalla legge saranno classificate e stabilite in modo da escludere ogni mancanza o avanzo. Sono riservati all' approvazione del Re gli stati discussi di quei Comuni che hanno una rendita ordinaria di cinquemila

o più ducati; e gli stati discussi degli altri Comuni sono autorizzati dall' Intendente in Consiglio d' Intendenza, sotto l'approvazione del Ministro dell'Interno (1). La legge ha riservati alla Sovrana approvazione gli stati discussi de'Comuni maggiori, per provvedere da una banda alla maggior tutela di essi, e dall'altra per regolarne in modo l'amministrazione; che procedessero tutti in accordo fra essi e colla società generale.

Le regole di ogni contabilità debbono dare la maggiore tutela agl' interessi della pubblica amministrazione, e simultaneamente debbono sicurare per gli amministratori tutta quella garentia pur troppo necessaria, perchè i doveri loro imposti non riuscissero soverchiamente gravosi. In altra lezione (2) discorrendo dell'amministrazione provinciale, osservammo che in ogni amministrazione debbesi distinguere il conto morale dal materiale; e per l'art. 265 della legge dei 12 dicembre 1816 si distingue parimenti in due specie il conto del peculio comunale, in conto morale dovuto dal Sindaco, e in conto materiale dovuto dal Cassiere. Le funzioni degli ordinatori sono essenzialmente distinte e di un'indole diversa da quelle de' contabili, e quindi diversa rendesi la responsabilità de'primi da quella dei secondi; e i conti che rendonsi dagli ordinatori sono diversi da quelli che rendonsi dai contabili. Nell' art. 266 si dichiara consistere il conto morale, nel rendere ragione del metodo di amministrazione tenuto, e del modo con cui

(1) Veggasi dall'art. 252 a 261 della legge de'12 dicembre 1816.
(2) Veggasi la lezione XIV.

si è eseguito lo stato discusso in ordine alle rendite e alle spese. Gli ordinatori hanno la missione di dar eseguimento alle leggi amministrative e alle disposizioni del Governo relative a quella parte dell'amministrazione che dirigono, e quindi il conto che rendono sta in una esposizione degli atti della propria autorità fatti per la esecuzione delle leggi.

I conti morali non possono essere disaminati con forme giudiziarie, ma invece debbon essere discussi con modi amministrativi, avvegnachè la censura delle autorità costituite nell'esercizio de' doveri dell'ufficio unicamente può esser fatta dal Governo e da' suoi agenti, perocchè i pubblici uffiziali sostenendo una missione loro delegata dal Re, giusta cosa è che gli agenti del Governo disaminino gli atti per essi eseguiti, per giudicarli legittimi ovvero criminosi. Ove gli amministratori nella discussione de' conti morali fossero sommessi a forme giuridiche resterebbe scolvolto tutto il corso dell'azione amministrativa. La legge de' 12 dicembre 1816 ha statuito per la discussione de' conti morali de' sindaci le forme amministrative, e con gli art. 267, 268 e 269 si determinano le autorità competenti a giudicarli. Il sindaco deve presentare il suo conto al Decurionato, il quale sceglie nel suo seno due o più deputati per verificarlo ed esaminarlo, e sul rapporto de' medesimi, il Decurionato approva o disapprova l'amministrazione tenuta, ed assolve o condanna il Sindaco. La deliberazione decurionale, unita al conto e agli atti della discussione va rimessa al Sottintendente, il quale vi aggiugne le sue osservazioni e la rimette all'Intendente, il quale approva, rivoca o

modifica la deliberazione del Decurionato. Compete al Sindaco e al Decurionato il ricorso contro la determinazione dell' Intendente sul conto morale; che può esser presentato al medesimo tra due mesi dopo la comunicazione della determinazione, che debb' esser fatta al Sindaco in Decurionato. L' Intendente in questo caso, preso l' avviso del Consiglio d' Intendenza sul merito del ricorso, rimette le carte al Ministro dell' interno, a cui è riservata la risoluzione superiore in questa materia (1).

La responsabilità de' contabili materiali è tutta diversa da quella degli ordinatori, e quindi i conti che debbono rendere necessaria cosa è, che si abbiano un' indole propria e disforme dai conti morali. I contabili materiali non esercitano una parte del potere esecutivo, come gli ordinatori, ma in vece funzioni meramente passive e sempre sotto la direzione e la dipendenza degli agenti della pubblica amministrazione, essendo unicamente destinati a riscuotere le rendite dello stato o de' comuni, e ad eseguire tutte le pubbliche spese.

Bene perciò le leggi nostre e quelle della Francia hanno disposto che i conti materiali fossero disaminati e discussi con forme giuridiche, nel fine di sicurare la integrita dell' entrate e la legittimità delle spese, e creare un controllo giudiziario agli atti dell' amministrazione. I giudicati che si profferiscono su i conti materiali presentano il vantaggio di render certa la esecuzione delle leggi amministrative, e le dispo-

(1) Vegansi gli art. 266, 267, 268 e 269 della legge dei 12 dicembre 1816.

sizioni date fuori dall'amministrazione superiore, per guisa che i conti materiali meritamente possono chiamarsi la sanzione dei conti morali, poichè colla discussione dei primi si assicura la legittimità delle rendite e spese dello stato e dei comuni, ed anche alcune illegalità commesse dagli ordinatori, vengono emendate, con le condanne dei contabili, a' quali poi compete il regresso contro i primi. I pagamenti fatti in contraddizione degli stati discussi per i principii generali di contabilità, vengono significati a'contabili, salvo il regresso contro gli ordinatori, e queste norme sono espressamente applicate alla contabilità comunale colla disposizione dell' articolo 250 della mentovata legge.

Per l'art. 270 della legge stessa col conto materiale il cassiere deve documentare l' effettiva riscossione delle rendite comunali le spese fatte con mandati del Sindaco, e le reste attive e passive, il tutto sulle basi dello stato discusso e de' titoli originali. Il cassiere presenta il suo conto al Sindaco che si trova in esercizio al più tardi nella prima settimana di marzo, per l'amministrazione dell' anno precedente. Il Sindaco con l' assistenza del cancelliere verifica il conto su i registri di contabilità, e certificatolo conforme, lo spedisce all'Intendente il quale può procedere contro i funzionari in ritardo con le norme dell' art. 137 (1).

La liquidazione e discussione dei conti de' cassieri comunali appartiene indistintamente a'Consigli d' Intendenza delle rispettive provincie, i

(1) Veggansi gli art. 270, 271 e 272 della legge dei 12 dicembre 1816.

conti poi di quei comuni che hanno uno stato discusso Sovranamente approvato non pure sono discussi dai Consigli d' Intendenza, ma debbono esser riveduti e discussi definitivamente nella Gran Corte dei conti, non sospesa la esecuzione de' provvedimenti dei Consigli. Terminata la discussione di questi conti gl'Intendenti li debbono rimettere al Procurator generale presso la detta Gran Corte, ed ove questo collegio osservi che in qualche consiglio d' Intendenza si sieno alterati i principii generali di amministrazione, ne farà rapporto al Ministro dell'Interno il quale prenderà gli ordini del Re per ristabilire l' osservanza dei principii. Tutti gli altri conti dei cassieri comunali sono discussi ed ultimati definitivamente ne' consigli d'intendenza, salvo agl'interessati il ricorso devolutivo all'autorità competente, che consiste nell'appello che può prodursi nella camera del contenzioso amministrativo della G. Corte dei conti, essendochè per l'art. 10 della legge dei 29 maggio 1817 questa camera, fra le altre sue attribuzioni ha quella di esaminare tutti i gravami che possono prodursi contro le decisioni, i provvedimenti e le ordinanze dei consigli d' intendenza. Avverso le decisioni di questi collegi su i conti dei comuni minori competono i reclami di revisione, dei quali si fa motto nell'art. 20 della legge del 29 maggio 1817 e nell'art. 51 e seguenti del regolamento dei 2 febbraio 1818 come venne statuito nel Real Rescritto dei 10 gennaio 1829 (1).

I conti dei comuni e delle provincie non ri-

(1) Leggansi gli art. 273, 274, 275 e 276 della legge de'12 dicembre 1816.

sguardano l'interesse dello stato, il quale è per sua essenza unico ed indivisibile, e quindi necessario non è che fossero discussi in un collegio unico supremo avente giurisdizione in tutto il regno quale la G. Corte dei conti. I comuni e le provincie sono società distinte e diverse tra loro ed hanno interessi proprii e speciali, e però bene la legge conferisce ai Consigli d'intendenza, collegii esistenti in ogni capo luogo di provincia, la giurisdizione per esaminare i conti materiali dei comuni e delle provincie. E poi trattandosi d'interessi locali e speciali di minori società i consigli possono avere migliori e più acconce vedute per giudicarli, conoscendo l'andamento ordinario degli affari della provincia e di quelli dei Comuni che vi si comprendono.

Ma essendo gli stati discussi delle provincie sommessi alla Sovrana approvazione, come del pari quelli de' Comuni, che hanno una rendita ordinaria di ducati cinquemila, siffatti conti meritamente debbono essere giudicati in linea di revisione dalle camere contabili della Gran Corte de' conti. Le associazioni provinciali e comunali conviene renderle indipendenti per quanto è possibile, ma simultaneamente debbono esser in accordo fra loro e la società generale, e però conviene moderare in guisa l'amministrazione delle medesime, da non recar nocumento allo stato e alla unità governativa, che deve reggerlo. Adunque si rende necessario che la discussione definitiva de' conti delle provincie e de' Comuni maggiori si esegua nella Gran Corte de' conti; chè essendo questo Collegio unico nel Regno, e comprendendo i conti materiali tutto l'andamento di un' amministrazione, e sicurandone la rego-

larità, per essere la sanzione de' conti morali, si ottiene l'unità di vedute nell'amministrazione delle minori società e in quella dello Stato. La revisione che la legge stabilisce nelle materie contabili presenta essenziali differenze dall'appello, avvegnachè quest'ultimo è un gravame ordinario che si dà a' contendenti per far disaminare un giudicato da un Collegio superiore, per sicurarsi se sia stato profferito giustamente, ovvero in contradizione del fatto e della legge. Ma la sentenza del primo giudice sta sempre ferma e nella pienezza dei suoi effetti legali, quante volte le parti ne' termini della legge prescritti non l'impugnano, per guisa che la sentenza è un vero giudicato, ed anche impugnata con l'appello, può continuare ad essere esecutiva, ove fosse munita di clausola provvisionale. Ma la revisione delle decisioni de' Consigli d'Intendenza presso le Camere contabili della Gran Corte dei conti si ha un'indole del tutto diversa, perocchè non è un gravame dato a sperimentarsi a volontà delle parti contendenti, ma in vece si esegue necessariamente e per solo ministero della legge. La revisione comechè tende a censurare le decisioni dei Collegi inferiori, pure è meno statuita nell'interesse de'contendenti, che per quello dell'amministrazione in generale, per non farla soverchiamente rimaner turbata dalle difformi tendenze delle singole amministrazioni provinciali e comunali. Le decisioni dei Consigli d'Intendenza sommesse alla revisione impropriamente si ritengono per giudicati dalla legge e loro si dà la forza esecutiva, mentre un atto di un'autorità qualunque, soggetto a revisione necessaria, non può essere

un giudicato, ma unicamente può considerarsi come un mezzo preparatorio per istruire gli affari, nel fine che il collegio superiore possa profferire le sue decisioni, con tener anche ragione de' bisogni diversi delle amministrazioni speciali.

Il potere amministrativo ha una missione assai vasta, perchè non dichiara unicamente il diritto delle parti come il potere giudiziario, ma dispone anche per l'avvenire, e può agire senza esser provocato, dando fuori tutti i provvedimenti necessarii su quelli oggetti, che per la loro natura, e destinazione, pel bisogno di usarne interessano la universalità de' cittadini. La polizia amministrativa ha per obbietto il bene comune, e la prevenzione delle calamità pubbliche, e provvede ove fossero avvenute per moderarle; sì che risguardando un vantaggio generale, entra nelle attribuzioni delle autorità dell'amministrazione. Laonde secondo i veri principii della scienza sta disposto nell' art. 277 della legge de' 12 dicembre 1816 di appartenere all' amministrazione civile la facoltà di fare e pubblicare i regolamenti locali di polizia amministrativa, o sia di polizia urbana e rurale. I regolamenti di amministrazione pubblica in generale non sono atti del potere legislativo, non potendo stabilire norme nuove e diverse da quelle contenute nelle leggi, ma sono atti del potere esecutivo, e solo applicano a' singoli casi le disposizioni generali e le intenzioni non di rado soverchiamente oscure delle leggi; e quindi i regolamenti di polizia urbana e rurale comprendono non già novelli precetti legislativi, ma le ordinanze delle autorità dell'amministrazione civile date fuori secondo le intenzioni delle leggi.

L'esecuzione giudiziaria di questi regolamenti, ad eccezione de' casi riservati alla giurisdizione de' Sindaci degli Eletti e degli aggiunti, è uffizio de' Giudici di Circondario, come è disposto nell'art. 277 della legge.

I regolamenti di polizia urbana hanno per oggetto la conservazione della tranquillità e dell'ordine pubblico, la legittimità ed esattezza dei pesi e delle misure, la vigilanza sull'annona e su i venditori di generi annonari, sulla conservazione e la nettezza delle strade, delle piazze e dei pubblici Stabilimenti, e la pubblica salute. Quelli di polizia rurale si propongono la salubrità, la sicurezza e la custodia delle campagne, degli animali, degli strumenti e de' prodotti di esse, la ripartizione e l'uso delle acque pubbliche e degli acquidotti addetti al pubblico comodo (1). I primi si propongono la conservazione della tranquillità e dell'ordine pubblico, essendo questa la missione speciale della polizia amministrativa, trattandosi di un interesse generale che risguarda la società direttamente e non già i privati. Hanno anche per fine sì fatti regolamenti la legittimità e la esattezza de' pesi e delle misure, mentre è ne' principii fondamentali di ogni civile ordinamento, che la società debbe compiere le forze individuali, e quindi l'amministrazione entra colla propria autorità tutoria in tutti quelli obbietti, i quali sebbene di privato interesse, pure non possono essere stabiliti che per opera del Governo. E poi l'esattezza de' pesi e delle misure tiene a sicurare la parità fra i privati nello scambievole commercio delle cose ne-

(1) Veggasi l'art. 278 della legge del 12 dicembre 1816.

cessarie alla vita, e però l'amministrazione deve formare gli stabilimenti opportuni per garentirla. In tutti i tempi la materia de' pesi e delle misure ha formato obbietto delle cure del Governo. In Roma gli Edili erano incaricati di queste attribuzioni; e per le leggi del nostro Regno fin da' primordii dello stabilimento della Monarchia ci sono state delle autorità preposte alla direzione di questa branca di pubblica amministrazione. Per le costituzioni *Ad legitima pondera*, *Mercatores*, *Ad officium bajulorum*, i Re delle due dinastie Normanna e Sveva determinano di non potersi far uso di altri pesi e di altre misure, se non di quelle legittimamente fissate dalla Regia Curia, e le autorità locali conservavano un modello, per esaminare, se i venditori avessero alterati i pesi e le misure ricevute; ed i falsatori di esse erano soggetti a gravi multe a pro del Regio fisco. Sotto i Re Angioini il diritto de' pesi e delle misure venne tribuito alla Curia detta *Regiae Siclae*, che li fissava in tutte le università, e soprantendeva che non fossero guastati e falsati, e riscuoteva le multe, e per mezzo dei suoi commessarii invigilava ad ogni altra parte di questo pubblico servizio.

Nei tempi degli Aragonesi per effetto della Prammatica 2.ª *de pond. et mens.* la giurisdizione de'pesi e delle misure fu venduta alle Università, le quali riscuotevano a lor pro le multe imposte a' contravventori, ad eccezione della città di Napoli e de' suoi casali, dove il tribunale della Regia Sicla, che si componeva da due maestri Razionali continuò ad esercitare la sua autorità. Con la legge de'6 aprile 1840 sulla uniformità de' pesi e delle misure si dispose che

in ogni capoluogo di provincia e di distretto si dovesse depositare e conservare una serie compiuta de'campioni del sistema metrico. Per l'art. 278 della legge del 1816 la legittimità ed esattezza de' pesi e delle misure forma obbietto dei regolamenti amministrativi ; e per l' art. 194 , fra i proventi giurisdizionali, vien compreso anche il diritto sul peso e la misura pubblica; ma un tal diritto non è coattivo e si esige soltanto da coloro che ricorrono volontariamente all' uffizio pubblico, o che vi sono rinviati dal giudice nei casi di controversia, e lo stabilimento del medesimo e delle tariffe che debbono regolarne la riscossione vien fermato dal Consiglio d' Intendenza, ed autorizzato dal Ministro dell'interno (1). La vigilanza su l' annona e su i venditori di generi annonarii forma anche materia dei regolamenti di polizia urbana, come del pari la vigilanza sulla conservazione e la nettezza delle strade, delle piazze e dei pubblici stabilimenti, e la pubblica salute.

I regolamenti di polizia rurale, giusta l' art. 278 , fra gli altri obbietti che si propongono , han quello della ripartizione e dell'uso delle acque pubbliche e degli acquidotti destinati al pubblico comodo. In altre lezioni ci occuperemo ampiamente della materia delle acque, ma al presente necessaria cosa è fermare , che , essendo i fiumi e le riviere in generale incapaci di un privato possesso , ma atte a satisfare a' bisogni dell' universale , debbono per la natura stessa

(1) Veggansi gli art. 195 e 196 della legge dei 12 dicembre 1816.

delle cose, formare una pertinenza del pubblico demanio. Le acque dei fiumi e delle riviere navigabili o atte a'trasporti, riguardando un interesse generale, qual'è quello della facilità del commercio e delle comunicazioni, debbono considerarsi come integralmente del demanio pubblico, per guisa che non pure la proprietà del fiume è di pubblica ragione, ma anche l'uso delle acque del medesimo, e la derivazione di queste acque è permessa unicamente in quanto non rechi nocumento all'uso generale; e però la costruzione delle macchine in questi fiumi, la irrigazione, ed ogni altro uso privato ed individuale delle acque debbe sempre essere preceduto da una concessione espressa del Governo. I fiumi e le riviere non navigabili, nè atte a'trasporti, debbono anche tenersi del pubblico demanio quanto alla proprietà delle acque e al letto sul quale riposano, solo l'uso di esse vien dato ai privati a titolo di servitù per ragion de'fondi che posseggono, e nei sensi stabiliti dalle leggi civili. Ma siffatto esercizio ove riflette l'interesse pubblico, sia che consista nell'uso dell'acqua, ovvero nel danno pubblico che potrebbe derivarne dipende anche dai regolamenti amministrativi; e però l'amministrazione può dar fuori quelli necesarii a dirigere la irrigazione di una o più contrade, e a sicurare il corso regolare delle acque, e conservare e promuovere la sanità e la salubrità dell'aria.

I regolamenti di polizia urbana e rurale sono atti di mera amministrazione, perocchè unicamente risguardano obbietti d'interesse comune, e negli art. 279, 280 e 281 della legge del 1816

sono stabiliti i periodi della loro durata e le autorità amministrative che debbono sancirli. I reclami contro le disposizioni di essi regolamenti non possono mai formar materia di contenzioso amministrativo, non essendovi alcuna collisione fra l'interesse amministrativo e i diritti dei privati (1).

(1) Leggasi dall' art. 282 a 297 della legge dei 12 dicembre 1816.

LEZIONE XXII.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

L'esistenza dei comuni interessa la società generale, e le leggi debbono comporre in guisa l'amministrazione dei primi, da essere in pieno accordo con l'amministrazione della società generale. Le alienazioni e gli acquisti dei beni comunali debbono andar sommessi all'approvazione del Governo tutore naturale dei comuni. Per le antiche leggi del regno i beni delle Università non si potevano alienare senza il Regio assenso; e in Francia una legge del 10 agosto 1791 ed altre in seguito pubblicate statuiscono, che i fondi comunali, possono unicamente alienarsi con una legge. Per la legge dei 12 dicembre 1816 i comuni non possono acquistare, alienare, censire beni fondi senza l'assenso del Re, e questa disposizione trova piena applicabilità per gli acquisti che essi fanno per effetto di obbligazioni di donazioni tra vivi o testamentarie, ma non ha luogo per gli acquisti derivanti dall'accessione o dalla prescrizione. L'art. 298 della legge del 1816 si applica per i beni immobili dei comuni di qualunque genere, sia che fossero di natura tali, ovvero per la loro destinazione, o per l'oggetto cui si riferiscono. Per l'espropriazione a causa di utilità comunale, anche richiedesi l'assenso Sovrano, per acquistare l'immobile di un privato. Le contrattazioni e le transazioni che fanno i comuni per l'acquisto di un diritto o per lo scioglimento di una obbligazione qualunque, debbono essere approvate del Re, e questa disposizione ha luogo non pure per gli atti relativi agl'immobili, ma anche ai beni mobili. Per i principii del diritto civile sono riconosciute due specie di nullità, una di pieno diritto, e l'altra per via di azione che appellasi rescissione. Giusta l'art. 301 della legge del 1816 la violazione dei tre articoli precedenti trae seco la nullità di dritto del contratto, e quindi non debbono i comuni, per ottenerne l'annullamento, provare alcuna lesione. Le nullità nascenti dalle violazioni delle forme stabilite per i contratti comunali sono assolute, perchè risguardano un'interesse pubblico, quel'è la conservazione dei beni dei comuni, e quindi non pure possono esser dimandate dai comuni, ma da tutti coloro che hanno un'interesse nato ed attuale a farle valere.

Queste violazioni non possono covrirsi con sanatorie posteriori contenendo la sanatoria gli stessi vizî dello atto sanato, mentre nelle nullità assolute la legge continuamente e perpetuamente resiste alla validità del contratto. La legge espressamente dichiara che le nullità nascenti dalla violazione delle forme degli atti comunali non possono esser coverte da prescrizioni legittime, mentre gli atti contenenti nullità assolute debbono reputarsi come puri fatti, che non possono produrre alcun diritto o effetto.

L' esistenza dei comuni interessa la società generale, ed ogni saggia legislazione amministrativa deve comporre in guisa i primi, da essere in pieno accordo con l' amministrazione dello stato. I beni comunali conviene perciò che fossero posti sotto un reggimento tutto proprio, così per gli atti di acquisto, che per quelli di alienazione, e sì gli uni che gli altri debbono andar sommessi all' approvazione del governo tutore necessario dei comuni. Ove o si commettesse al potere assoluto degli amministratori la disposizione delle proprietà comunali soverchiamente curandosi gl' interessi presenti, si recherebbe rovina alle generazioni future, alienandosi forse senza necessità fondi che debbono costituire il patrimonio perpetuo dei comuni. Per le antiche leggi del regno, e propriamente per la prammatica 18 *de admin. univers.* le alienazioni dei fondi delle università erano vietate senza il Regio assenso, e con questa legge si dichiararono nulle anche le alienazioni fatte precedentemente alla pubblicazione di essa, comecchè rivestite delle approvazioni dei Tribunali Supremi o del Re. In Francia una legge del 10 agosto 1791 ed un' altra del 2 pratile anno V.° statuirono che i comuni non potessero fare al-

con acquisto o alienazione d'immobili senza essere autorizzati da una legge e queste stesse norme furono conservate per le leggi in seguito pubblicate. Quella del 12 dicembre 1816 dispone con l'art. 298 che i comuni non possono acquistare, alienare o censire beni fondi, contrarre o transigere per l'acquisto di un diritto o per lo scioglimento di una obbligazione qualunque, senza l'espresso assenso del Re dato con un Decreto sopra rapporto del Ministro dell'interno, e preceduto dal voto decurionale, e da un provvedimento di espedienza del Consiglio d'Intendenza e dagli altri solenni richiesti dalla legge.

I comuni per l'art. 10 delle leggi civili si considerano moralmente come altrettante persone, e godono dell'esercizio dei diritti civili secondo le leggi vigenti, e quindi al pari di ogni privata persona possono avere in proprietà beni di qualunque natura, che possono acquistare per successione, donazione fra vivi o testamentaria per effetto di obbligazioni, per accessione o incorporazione ed in forza della prescrizione (art. 632 e 633 ll. cc.) La disposizione dell'art. 298 della legge del 12 dicembre 1816 di non poter i comuni acquistare beni fondi senza l'espresso assenso del Re e coi solenni in esso statuiti, trova la sua piena applicazione per gli acquisti che si fanno per via di obbligazioni e di donazioni tra vivi o testamentarie, e nell'art. 826 delle leggi civili sta anche prescritto che le disposizioni tra vivi o per testamento a pro di tutti i corpi morali autorizzati dal governo non avranno effetto, se non in quanto saranno autorizzate da un decreto reale; ma le stesse norme non possono ritenersi per gli acquisti che i comuni

farebbero per incorporazione, ovvero per effetto della prescrizione. L'accessione è uno dei modi naturali di acquistare il dominio, mentre ognuno ha un diritto di avere in proprietà quelli aumenti che si aggiungono alle nostre cose, dovendosi gli accessorii unire alle cose principali, ed essendo acquisti che non si fanno per volere dell' uomo, ma per opera della natura e pel corso necessario delle cose, non vi può essere alcun consentimento a darsi per legittimare l'acquisto nè per parte dei corpi rappresentanti i comuni, nè per parte del Capo supremo dello stato. Le disposizioni delle leggi amministrative e civili che non permettono ai Comuni di acquistare beni fondi senza le formole prescritte possono avere applicabilità unicamente agli acquisti che si operano per libera elezione di essi, quali sono quelli nascenti da contratti, o da disposizioni fra vivi o testamentarie.

Per la prescrizione i comuni possono acquistare o perdere beni, poichè lo stato, i comuni e i pubblici stabilimenti sono sottoposti come i particolari alle stesse prescrizioni e possono egualmente opporle (art. 2133 ll. cc.) nè evvi bisogno di alcuna superiore autorizzazione, perocchè essendo i comuni persone morali e godendo della pienezza dei diritti civili sono capaci di acquistare e di perdere il dominio di una cosa; e se le leggi richieggono le solennità prescritte per questi atti, non possono mai risguardare gli acquisti e le alienazioni derivanti dalla prescrizione, poichè per essi non si manifesta un velere espresso del Comune che deve essere sottoposto alla superiore approvazione, ma in vece si acquista un diritto ovvero si perde,

mediante il solo trascorrimento di un tempo determinato e sotto le condizioni stabilite dalla legge. Allo stesso modo i comuni possono acquistare o perdere dei beni fondi per effetto di spropriazioni forzate, avvegnacchè in questi casi l'acquisto o l'alienazione nasce dallo sperimento di un diritto, ovvero dalla esecuzione di una obbligazione precedentemente stabilita, che colloca il comune nella necessità legale di avere o di perdere un fondo mediante un regolare giudizio.

Le norme dell'art. 298 della legge del 1816 si applicano indistintamente per tutti i beni immobili di qualunque genere sia che fossero di natura tali, ovvero per la loro destinazione, o per l'oggetto cui si riferiscono, per guisa che non pure nessuno acquisto o alienazione di dominio i comuni possono fare, se non colle solennità di questo articolo di legge, ma ne anche possono acquistare o alienare qualsiesi servitù, ovvero imporre una ipoteca, o fare distrazione di un diritto reale qualunque, senza la Sovrana autorizzazione. Nè i Comuni possono dare o ricevere *in solutum* un fondo, e nè eseguire alcuna permutazione, perchè quest'ultimo contratto ha una natura mista, comprendendo implicitamente l'alienazione di un immobile che si possiede e lo acquisto di uno diverso, e nella prammatica 18 *de admin. univ.* espressamente si prescriveva la necessità dell'assenso del Re nelle permutazioni de' beni fondi delle università. Ma per espropriazione a causa di utilità comunale richiedesi la Sovrana approvazione per acquistarsi l'immobile di un privato? In Francia per la legge del 7 luglio 1833, per l'espropriazione a causa di u-

tilità comunale si recarono delle modificazioni alle disposizioni relative all' espropriazioni per utilità generale, ma si ritenne la necessità dell' approvazione dell'amministrazione superiore all' opera a farsi, e per una ordinanza Reale dei 23 agosto 1835 fu imposto al Ministro dell' Interno di dover rassegnar rapporto al Re, il quale stabiliva per ordinanza resa nel suo consiglio sull' approvazione o disapprovazione della specie di utilità, che deve congiungersi ai lavori che si doveano fare nell'interesse comunale. Appo noi non ancora abbiamo una legge compiuta sulla materia, ma trattandosi di recare ad effetto un' opera di pubblica utilità, sia nell' interesse dello stato che de' Comuni, non può porsi in dubbio, per l' acquisto de' fondi, la necessità della Sovrana approvazione, perocchè per le leggi vigenti nè lo stato, nè i comuni e le provincie possono acquistare beni fondi senza una sì fatta autorizzazione; nè avvi alcuna eccezione per gli acquisti, per eseguirsi opere di pubblica utilità.

Quanto a' beni mobili i comuni hanno facoltà di farne acquisto ovvero di alienarli senza le solennità prescritte nello art. 298 della legge del 1816, poichè in esso si fa motto unicamente di beni fondi, e però tanto pei mobili per loro natura che per i mobili per determinazione della legge non necessita l' approvazione Sovrana nè per acquistarli nè per alienarli. Ma per un Real Rescritto de' 3 dicembre 1817 e per l' art. 6 del Decreto dei 26 agosto 1830 venne espressamente statuito che le rendite iscritte sul gran libro intestate ai comuni non possono vendersi senza il permesso del Re. Le contrattazioni e le transazioni che fanno i comuni per l' acquisto di un

diritto o per lo scioglimento di una obbligazione qualunque debbono essere Sovranamente approvate, giusta l'art. 298; e queste disposizioni debbono intendersi non pure per lo acquisto di un diritto o per lo scioglimento di un'obbligazione relativa agli immobili, ma anche pei beni mobili, perocchè la legge dispone in generale, e senza alcuna limitazione, e l'esercizio dei diritti civili, per acquistar un diritto qualunque un comune, dev'essere approvato dal Re, perchè possa provvedersi alla tutela del patrimonio comunale. E sì fatte disposizioni sono anche applicabili alle alienazioni dei diritti relativi ai beni mobili, quantunque la legge non ne facesse motto, mentre essendo l'alienazione un atto di maggiore interesse dell'acquisto, le norme fermate per gli acquisti sono comuni anche alle alienazioni.

La Sovrana autorizzazione stabilita nell'art. 298 della legge del 1816 dev'esser data con un decreto sul rapporto del Ministro dell'Interno e preceduta dal voto decurionale, da un provvedimento di espedienza del Consiglio d'Intendenza e dagli altri solenni richiesti dalla legge. I decurionati per l'art. 68 della legge medesima rappresentano i comuni, e quindi non possono esercitare i diritti civili, sia per contrarre, per alienare o altro, senza che il decurionato come rappresentante il comune non deliberi sull'atto a farsi. I provvedimenti di espedienza de' Consigli d'Intendenza sono richiesti per meglio tutelare gl'interessi comunali, facendosi esaminar l'affare da un collegio di giureconsulti. Per la legge organica della Consulta generale del Regno dei 14 giugno 1824, si statuisce che anche la

Consulta debba discutere a dare avviso su i contratti dei comuni che hanno bisogno della Sovrana autorizzazione, sia per solennità prescritta, sia per dispensa alla legge (1); e per lo antico dritto del regno, la Real Camera di S. Chiara dava in nome del Re l'assenso nelle alienazioni de' beni immobili e de' diritti delle università.

Le alienazioni e le censuazioni de'beni fondi comunali, esclusa la sola distribuzione delle quote nella divisione de' demani, debbono essere precedute dallo sperimento dell' asta pubblica. Ne' soli casi di vantaggio evidente e giustificato da'pareri indicati nell' art. 298 può dal Re dispensarsi alla solennità della subastazione. I Comuni nei debiti che sono autorizzati a contrarre non possono stipulare un interesse maggiore del cinque per cento. Ove per ragioni straordinarie dovesse convenirsi un interesse maggiore, l'eccezione dev'essere approvata dal Re nella forma stabilita nell'art. 298. Qualunque atto comunale che contenga in tutto o in parte violazione delle forme prescritte negli art. 298, 299 e 300, è nullo di dritto e la sua nullità non può esser coverta, nè da sanatorie posteriori, nè da prescrizioni legittime (2). Per i principii del diritto civile sono riconosciute due specie di nullità, l' una di pieno diritto e l'altra per via di azione che appellasi azione di rescissione. La prima è pronunziata dalla legge nei casi di un vizio intrinseco ed apparente, che impedisce potersi fermare il contratto, come ad esempio quando

(1) Veggasi il n.8 dell'art.15 della legge de'14 giugno 1824.
(2) Veggansi gli art. 298, 299, 300 e 301 della legge de' 12 dicembre 1816.

siesi obbligato un minore senza le debite autorizzazioni, ovvero un corpo morale senza la permissione del Governo, o pure che si fossero omesse delle formalità essenziali prescritte dalla legge a pena di nullità. In questi casi la sola pruova della minor età o la presentazione dell'atto che contiene l'obbligazione assunta da un corpo morale dichiarato per se solo incapace ad obbligarsi, annulla di pieno diritto il contratto. Ma ove questo contenga un vizio intrinseco ed occulto, come se fosse stato estorto con dolo o con violenza, anche debbesi ritenere essenzialmente e radicalmente nullo, ma essendo nascosto il motivo della nullità, fino a che non venga fatto aperto mediante un giudicato ha l'atto una esistenza legale, e l'azione introdotta per l'annullamento dell'atto chiamasi azione di rescissione. Pel disposto dell'art. 301 della legge del 1816 la violazione delle forme prescritte nei tre precedenti articoli trae seco la nullità di dritto del contratto, e sapientemente fu così statuito, perocchè i Comuni essendo incapaci dello esercizio di una parte de'diritti civili senza l'approvazione del Governo, e dovendosi sempre esercitare ne' modi e nelle forme statuite dalla legge, l'omessione di simili forme e delle superiori autorizzazioni reca all'atto degli agenti dell'amministrazione comunale una nullità essenziale, che dall'atto medesimo evidentemente appare, e però debbesi lo stesso ritener come nullo di dritto e non già soggetto a rescissione. Essendo nulli di dritto i contratti de' Comuni fatti senza le debite forme, segue che non debbono essi provare di aver risentito alcuna lesione da'medesimi, per ottenerne l'annullamento,

mentre ove fossero i contratti unicamente soggetti a rescissione si dovrebbe sempre provare una lesione patita, stante che le nullità di dritto rendono gli atti come non avvenuti, non avendo avuto mai agli occhi della legge una esistenza neanche apparente, e bene d'Argentrè chiama questi atti *Actus meri facti sine ullo juris effectu*, *ne nomine quidem contractus digni.*

Tutte le nullità traggono origine dalla proibizione della legge che impedisce di fare alcune cose e che dichiara nullo ciò che siesi fatto in opposizione al suo divieto, e però secondo che la causa di una tale proibizione è fondata sull'interesse pubblico o privato, rendesi la nullità assoluta nel primo caso e relativa nel secondo. Una proibizione reputasi fatta dalla legge per causa di pubblico interesse, quando il suo primo e principale obbietto si è il bene della società, la conservazione de'beni che pertengono allo stato a' Comuni, e ad altri corpi morali, ovvero il rispetto dovuto a' buoni costumi. Ove poi il divieto della legge precipuamente e direttamente risguardi l'interesse privato, allora la nullità devesi tenere per relativa, come per esempio le proibizioni di alienare i beni de' minori e i fondi dotali, *primario spectant utilitatem privatam*, *et secundario publicam.* Le nullità relative possono essere unicamente dimandate da coloro nell' interesse de' quali sono stabilite, ma le assolute per l'opposito, come quelle fondate su la mancanza di approvazione nell'alienazione di un fondo comunale, non pure possono essere dimandate dal Comune, ma da tutti coloro che hanno un' interesse nato ed attuale a farle valere; e quindi anche da quelli

stessi che hanno illegalmente contrattato coi Comuni. Le nullità dichiarate nell' art. 301 della legge sull' amministrazione civile nascenti dalla violazione delle forme prescritte ne'contratti comunali sono evidentemente assolute, perchè le disposizioni della legge fatte per la tutela dei Comuni hanno una causa di pubblico interesse, e quindi non possono essere coverte da sanatorie posteriori, come bene si prescrive nell'articolo medesimo. Queste nullità sono fondate nell'interesse dell'esistenza de'Comuni e per la conservazione de' loro patrimonii, ossia su di un interesse essenzialmente pubblico, e quindi nessuno de' contraenti ovvero tutti d'accordo possono ratificare o sanare l' atto fatto, mentre la sanatoria conterrebbe gli stessi vizii dell'atto sanato, stante che nelle nullità assolute la legge continuamente e perpetuamente resiste alla validità del contratto. E quante volte si conchiudesse un contratto nelle forme dalla legge prescritte contenente le stesse convenzioni di quello nullamente fatto precedentemente, il novello contratto avrebbe la sua forza dal giorno in cui è stipulato, e non già potrebbe avere effetto retroattivo, perocchè un atto del tutto inesistente agli occhi della legge, non può produrre per la natura stessa delle cose alcun effetto legale, per convenzioni posteriori. Ma un terzo potrebbe garentire la validità di un contratto comunale conchiuso con violazione degli art. 298 e seg. della legge del 1816? Per le regole del dritto i terzi possono obbligarsi per l'esecuzione de'contratti contenenti nullità relative; ma per le nullità assolute non può darsi una garentia legale per parte de' terzi, avvegnachè le stesse rendono i contratti

assolutamente inesistenti, opponendosi la legge direttamente alla loro validità, e quindi riduconsi ad un puro fatto, che non può essere nè confermato nè autorizzato e che non può produrre alcun diritto, o alcuna azione o eccezione, e però non può garentirsi da un terzo qualunque l'esecuzione di un contratto comunale, al quale va inerente una nullità asso'uta.

La legge espressamente dichiara che le nullità nascenti dalle violazioni delle forme statuite per gli atti comunali non possono essere coverte da prescrizioni legittime. Per l'art. 1258 delle leggi civili l'azione per annullare o per rescindere un contratto dura dieci anni in tutti i casi ne'quali non sia stata ristretta a minor tempo da una legge particolare. Questa disposizione non trova applicabilità alle nullità de' contratti comunali, perocchè queste sono assolute, avendo per obbietto un interesse pubblico, e quindi i contratti che ne sono infetti debbono reputarsi come non mai fatti, ed incapaci di produrre alcun diritto o effetto. Gli atti aventi nullità relative son fatti da' veri proprietarii, che non possono ignorarne l'esistenza, e quindi sono essi nel dovere d'impugnare il titolo e farlo annullare, e la legge ha dato loro il tempo di dieci anni per istituire una tale azione. Ma quando un'alienazione di un fondo comunale trovasi fatta senza il Regio assenso, in questo caso l'atto provviene da una persona morale perpetuamente incapace ad alienare, e quindi qualsiasi tempo non può mai operare la prescrizione dell'azione di nullità che il Comune può sperimentare. I minori divenuti maggiori, e le donne maritate dopo lo scioglimento del matrimonio acquistano la libera dispo-

sizione dei loro beni, e quindi la legge loro da il termine di dieci anni, per far annullare o rescindere i contratti fatti durante il matrimonio o la minor'età. La prescrizione stabilita dalla legge per le azioni di nullità e di rescissione è una prescrizione speciale e del tutto diversa dalla prescrizione di dieci o venti anni, e non si possono applicare le regole della prescrizione ordinaria a quelle prescrizioni speciali espressamente contemplate dalla legge (1), e però quantunque le azioni di nullità degli atti comunali fossero per legge non soggette a prescrizione, pure a norma dell'art. 2133 delle leggi civili i comuni egualmente che lo stato e i pubblici stabilimenti vanno sottoposti come i particolari alle stesse prescrizioi e possono anche opporle. E quindi ove un acquirente di un fondo comunale mediante un titolo sfornito di Regio assenso possedesse per trent'anni l'immobile lo avrebbe legittimamente prescritto. Ma non potrebbe in nessun caso l'acquirente prescrivere col tempo di dieci o venti anni, avvegnachè non avrebbe un titolo giusto a prescrivere, mentre gli provverrebbe da coloro che non aveano la capacità ad alienare.

(1) Veggasi l'art. 2170 delle leggi civili.

LEZIONE XXIII.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

Per la legge dei 12 dicembre 1816, nessun comune può stare da attore in giudizio, se non quando sulla deliberazione decurionale, e l'avviso del Sottintendente vi sia stato autorizzato dal Consiglio d'Intendenza. In Francia anche i consigli di prefettura sono destinati ad autorizzare i comuni a litigare. Contro la determinazione presa dal Consiglio d'Intendenza compete il ricorso al Ministro dell'Interno, al quale è riservata la risoluzione definitiva. La necessità dell'autorizzazione per stare i Comuni in giudizio è stabilita unicamente nel loro interesse, e la sua omessione non trae seco una nullità assoluta, da poterla far valere anche l'altro contendente. Per la legge del 1816 qualora si tratti di un'azione che non sia puramente patrimoniale di un Comune, ma che in essa con l'interesse comunale, sia compreso l'interesse individuale di ciascun cittadino, venendo negato al Comune il permesso di sperimentarla in giudizio, può ogni cittadino predurla innanzi ai tribunali e sostenerla a proprie spese, senza che la decisione possa pregiudicare al Comune. Per le leggi di Roma ogni privato col permesso del Proconsule, e anche uno straniero poteva essere ammesso nella causa della città a sostenerne le ragioni e a difenderla, acciò divenisse migliore la condizione della medesima. Le azioni popolari del diritto Romano oggigiorno non sono più ammesse, e per le antiche leggi del Regno unicamente potevano essere promosse da' privati quelle azioni pubbliche, che riflettevano il vantaggio o il danno dei singoli cittadini. In Francia e nel Belgio i privati non aveano qualità legittima a stare in giudizio nelle quistioni che interessavano i Comuni; ma una legge del 30 marzo 1836 fatta nel Belgio, ed un'altra del 18 luglio 1837 in Francia, fermarono principii diversi. I privati non possono in nessun caso promuovere le azioni puramente patrimoniali dei Comuni, ma unicamente quelle che con l'interesse comunale vi va congiunto l'interesse individuale dei cittadini, come sarebbero le azioni relative ai fondi demaniali, che sono aperti agli usi civici. Questo stesso diritto può sperimentarsi anche per le usurpazioni fatte alle diverse pertinenze del demanio pubblico. Esame delle altre disposizioni della legge sull'amministrazione civile relative alle liti dei Comuni.

La legge sull' amministrazione civile determina le forme per le liti dei comuni, e con lo articolo 302 dispone, che nessun comune può stare in giudizo da attore, se non quando sulla deliberazione decurionale e l' avviso del sottintendente vi sia stato autorizzato dal Consiglio d'intendenza. Nell' istituzione delle azioni per parte dei comuni l' amministrazione pubblica deve maturamente considerare la giustizia di esse e la probabilità di vincere o di perdere nell' aringo giudiziario, e però la legge ha conferito al Consiglio d'intendenza, collegio composto da giureconsulti, la facoltà di autorizzare i giudizi dei comuni. In Francia per la legge de' 28 piovoso anno 8.° confermata da quella de' 28 luglio 1837, i consigli di prefettura sono anche destinati ad autorizzare i comuni a litigare, dovendosi precedentemente convocare i consigli municipali a deliberare sull' affare, e le deliberazioni di essi sono per mezzo dei sottoprefetti rimesse al prefetto, che invita tre giureconsulti a disaminare il merito dell' azione, e per preparare il giudizio del consiglio di prefettura. Ma per gli atti meramente conservatorii o interruttivi di decadenza di dritti, i sindaci possono procedere senza un' autorizzazione superiore, come quando si tratta d' interrompere il corso di una prescrizione che si avvicina al suo termine, dovendo in seguito provocarla, per porre in regola il procedimento giuridico. I Consigli d'Intendenza riconoscendo che l'azione che si vuole promuovere sia evidentemente ingiusta, o che possa risultare a danno, anzichè ad utile del Comune, o che sia sfornita dei necessarii documenti negano o sospendono l' autorizzazione.

Contro la determinazione presa dal Consiglio d'Intendenza può avanzarsene richiamo al Ministro dell' Interno, a cui è riservata la risoluzione definitiva (Art. 303 e 304 della legge del 1816). In Francia per la legge de' 18 luglio 1837, allorchè un Consiglio di prefettura nega l' autorizzazione ad un Comune di stare in giudizio può rassegnarsi dimanda al Re per l' annullamento della decisione del Consiglio. La facoltà di autorizzare i giudizii de' Comuni è un atto di mera amministrazione, e non già di contenzioso amministrativo, perocchè unicamente tende alla tutela del Comune, senza esservi alcun conflitto tra l' interesse governativo comunale col diritto de' privati, e quindi bene la legge ha dato i richiami contro le determinazioni de' Consigli d'Intendenza nella sola linea di mera amministrazione, cioè al Ministro dell' Interno.

La necessità dell'autorizzazione superiore per poter legalmente i Comuni istituire un' azione è stabilita nell' interesse di essi soltanto, ovvero la sua omessione trae seco una nullità assoluta, da poterla far valere anche l'altro contendente? Ne' giudizii si contrae egualmente che nelle convenzioni ordinarie. *Nam sicut in stipulatione contrahitur, ita judicio contrahi; proinde non originem judicii spectandam, sed ipsam judicati velut obligationem* (1). E però i minori gl' interdetti e le donne maritate non possono validamente comparire in giudizio senza le debite autorizzazioni; ed i Comuni parimenti non possono stare da attori in giudizio se non colle convenienti autorizzazioni, stabilite unica-

(1) L. 3 §. 11 ff. lib. XV. tit. I.

mente per la tutela dei loro patrimonii e per compiere la loro capacità civile. Ma la nullità nascente dalla mancanza delle approvazioni ai giudizi è relativa, e però può valere soltanto nell' interesse dei comuni, e non già nell'interesse delle parti avverse, e nell' art. 1079 delle leggi civili, il quale è da intendersi applicabile alle sole nullità relative, si dispone che le persone capaci di obbligarsi non possono opporre l' incapacità del minore, dell'interdetto o della donna maritata con cui esse hanno contrattato. In Francia per l' art. 5 di una legge della convenzione fatta per determinare i casi in cui i giudizi possono e debbono essere annullati in materia civile, viene statuito di non potervi essere luogo a cassazione in pregiudizio dei minori, degl'interdetti, dei comuni e dello stato, sotto il pretesto che gli agenti del governo non fossero stati intesi negli affari della loro competenza e che fossero stati giudicati a loro favore. E quindi un comune che non è stato legalmente autorizzato a istituire un'azione, e che sia stato condannato, può in grado di appello e nella Corte Suprema fare annullare il giudizio, senza che l' altro contendente abbia lo stesso diritto. Per l' art. 49 della legge del dì 18 luglio 1837 in Francia, i comuni dopo ogni sentenza pronunziata non possono presentarsi innanzi ad altro tribunale, se non con una novella autorizzazione del Consiglio di Prefettura. Sì fatte disposizioni non sono comprese nelle leggi del nostro Regno; avvegnachè ai comuni è necessaria l' approvazione del Consiglio d' Intendenza per stare da attori in giudizio, ma una

volta che l'hanno ottenuta non si richiede in ogni periodo della causa un'altra approvazione per fare sperimento dei legittimi gravami dati dalla legge. Riconosciuta la giustizia e la legalità della domanda che un comune intende fare, sarebbe inutile e non convenevol cosa se in ogni periodo dell'aringo giudiziario si fosse nel dovere di richiedere altre autorizzazioni dai Consigli d'Intendenza. Per le rinunzie agli appelli prodotti nell'interesse dei comuni, il Legislatore ne ha determinate le forme col decreto de'27 agosto 1829. Non sono necessarie novelle approvazioni sulle quistioni incidenti che possono elevarsi dai contendenti nel corso della causa, perocchè le parti accessorie debbono seguire le principali. *Maior enim quaestio minorem causam ad se trahit* (1); e però l'autorizzazione data in generale sulla quistione principale si applica anche alle quistioni incidenti che nel corso del giudizio possono sorgere.

Pel disposto nell'art. 305 della legge del 1816 qualora si tratti di un'azione che non sia puramente patrimoniale del comune, ma che in essa con l'interesse comunale sia compreso l'interesse individuale di ciascun cittadino, venendo negato al Comune il permesso di sperimentarla in giudizio, può ogni cittadino produrla innanzi ai tribunali, e sostenerla a proprie spese, senza che la decisione possa pregiudicare al Comune. Secondo le disposizioni del diritto romano, col permesso del proconsole ogni privato ed anche uno straniero poteva essere ammesso nella cau-

(1) L. 54 ff. lib. V tit. I.

sa della città a sostenerne le ragioni e a difenderla, acciò divenisse migliore la condizione della medesima. *Et si extraneus defendere velit universitatem, permittit Proconsul, sicut in privatorum defensionibus observatur qua eo modo melior conditio universitatis fit* (1). In Roma erano riconosciute le azioni popolari, le quali potevano essere sempre istituite da tutti i cittadini indifferentemente, senza che poteva loro opporsi di prevalersi del diritto altrui, e di non avere interesse a promuoverle. Ma le azioni popolari oggigiorno non sono più riconosciute nelle legislazioni di Europa, e anche prima della pubblicazione delle leggi vigenti non erano ammesse appo noi, nè in Francia e nè in Olanda, come ce ne assicura il Voet nel commento al titolo *de popular action. Moribus interim nostris nullus privatus actione populari, qua tali experiri potest, sed omnino ad privatum interesse.*

Per le antiche leggi del nostro regno le azioni che risguardavano il vantaggio o il danno dei singoli cittadini, potevano essere da tutti promosse e questi principii si applicavano specialmente alle quistioni che concernevano i demani comunali. *Actiones enim populares*, dice il dotto Capobianco, *quae respiciunt utilitatem vel damna civium in solidum competunt. Immo qui hanc. protectionem assumit cogere potest universitatem ad expensas subministrandas pro lite, si ea iusta erit, et superiores debent officium in hoc impartiri* (2).

(1) Leg. 1 f. 3 ff. lib. III. tit. IV.

(2) Veggasi Capobianco nel commento alla prammatica 8 de baron. cap. 63 n. 20.

In Francia secondo la giurisprudenza costantemente servata dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione, come assicura il Cormenin nelle quistioni di dritto amministrativo, la qualità di abitante di una città e d'interessato con questa qualità al godimento de' beni comunali non dava diritto a stare in giudizio nelle contese relative alla proprietà de'beni comunali, ma unicamente il Comune come vero proprietario di essi beni poteva promuovere azioni di questa natura e difendersi ne' giudizii. La giurisprudenza del Belgio su questa materia era interamente conforme a quella della Francia. La Corte di Cassazione con un arresto del dì 11 giugno 1828 ritenne essere di ordine pubblico l'eccezione fondata sulla mancanza di qualità nel capo di alcuni abitanti che reclamavano *ut singuli* un diritto di uso pertinente al Comune; e la Corte di Liegi nel 13 gennaio 1834 decise che l'azione degli abitanti di un Comune *ut universi* non poteva essere introdotta che da'soli amministratori del Comune medesimo. Una legge del 30 marzo 1836 fatta nel Belgio per l'amministrazione comunale statuì principii interamente diversi da quelli fermati dalla giurisprudenza, autorizzandosi gli abitanti de'Comuni interessati al godimento dei beni comunali a poter sostenere in giudizio le azioni concernenti essi beni (1). In Francia con la legge del 18 luglio 1837, parimenti che nel Belgio si stabilirono norme speciali sulla materia, diverse da quelle fin allora costantemente ritenute dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione. Per l'art. 49 di que-

(1) Veggasi l'art. 150 della sudetta legge.

sta legge fra le altre cose si prescrive, che ogni contribuente iscritto sul ruolo del Comune ha il diritto di esercitare a sue spese e rischio, con l'autorizzazione del Consiglio di Prefettura, le azioni che egli crede pertenere al Comune o ad una sezione di Comune, precedentemente chiamata a deliberare, e che avesse ricusato o trascurato di esercitare. Il Comune viene messo in causa, e la decisione che sarà pronunziata avrà effetto contro del medesimo.

La legge del 12 dicembre 1816 con l'art.505 aveva ampiamente provveduto a questa materia, ed assai prima di quello che si fosse fatto in Francia e nel Belgio, e per verità con norme anche più precise e più conformi alla giustizia e alla tutela dei diritti dei privati. Per ben intendere le disposizioni dello art. anzidetto debbesi por mente, che lo stesso non può mai avere applicabilità per i beni patrimoniali dei comuni *res patrimoniales universitatis*, quelli beni, cioè, che sono nella proprietà del comune, e le rendite dei quali si destinano a sostenere i pesi della comunanza, avvegnachè essendo, per le leggi vigenti, stabilite le autorità e i corpi per rappresentare amministrare e tutelare i comuni, lo sperimento dei diritti nei giudizi di qualunque genere, unicamente deve competere alle autorità e a'corpi stabiliti, senza che i privati possono avere alcun diritto a stare in giudizio. Bene perciò con l'art. 505 si dichiara che le azioni puramente patrimoniali dei comuni, i cittadini non possono in nessun modo produrle innanzi ai tribunali. Ma quali sono le azioni comunali che a mente di questo art. possono essere sostenute anche dai privati? La legge de-

termina con molta chiarezza su quest' obbietto una regola generale, cioè che tutte le azioni cui con l'interesse comunale va compreso anche l'interesse individuale di ciascun cittadino, possono essere prodotte da ogni privato in giudizio. Così ove si possedesse da un privato a titolo di proprietà un fondo demaniale, venendo negato il permesso al comune d'istituire giudizio innanzi alle competenti autorità, evidentemente potrebbe ogni cittadino far uso del diritto che gli vien conferito dalla legge e istituire direttamente l'azione. I demani di vero, come in altre lezioni ampiamente abbiamo discorso, sono fondi collocati nella proprietà del comune, ma aperti agli usi civici dei suoi abitanti, e però non pure il comune ha un' interesse a revindicare il demanio usurpato dal privato, per sicurare le proprietà comunali, ma anche i cittadini pel godimento di esse proprietà. E pero, essendo giusta e convenevol cosa che ogni privato abbia i mezzi legali a sostenere i proprii diritti nei tribunali, indipendentemente dal volere di altri interessati, ove fosse per avventura negato il permesso d'istituire un'azione nella specie, può ogni cittadino ben farlo a proprio nome. Allo stesso modo, ove illegittimamente si alienasse un demanio comunale, tutti gli abitanti del comune interessati al godimento di quella per l'esercizio degli usi civici, potrebbero direttamente introdurre le competenti azioni, per far dichiarar nulla l'alienaziene e far rientrare nella proprietà del comune il fondo demaniale.

Le prescrizioni dell'art.505 della legge del 1816 trovano anche piena applicabilità per le azioni relative alle cose pertinenti al pubblico demanio.

Queste cose sono, come a suo luogo discorreremo, nella proprietà dello stato o del comune, sotto la tutela del governo e destinate all' uso generale della società. Così una strada comunale per esempio è una pertinenza pubblica, perocchè la proprietà di essa è del comune, che l'ha costruita, ed è destinata al servigio generale della società, potendo tutti camminare per essa, e la pubblica amministrazione è incaricata di garentire sì fatto uso pubblico. Quando un privato usurpasse una strada con farvi delle costruzioni o altre opere abusive, il comune potrebbe istituire le convenienti azioni per farle abbattere; ma ove venisse negato al comune la superiore autorizzazione a quest' obbietto, ogni privato avente un interesse nato ed attuale all'abbattimento dell' opera novella potrebbe sperimentare l'azione a proprio nome. Imperocchè essendo le strade fatte per l' uso di tutti, divenendo disadatte al commercio, per effetto delle usurpazioni avvenute, ognuno può sostenere il proprio diritto di usare della cosa pubblica ed istituire un'azione per la demolizione dell' opera. Ma i privati possono sperimentare azioni in giudizio, per far demolire un' opera illegittimamente fatta su di una strada pubblica, perchè dannosa alle loro particolari proprietà circostanti alla medesima? Esaminata una sì fatta quistione coi veri principii della scienza del diritto amministrativo agevolmente si osserva poter i privati far uso delle convenienti azioni per far nella specie abbattere le opere costruite. Di vero le strade e tutte le pertinenze del demanio pubblico sono destinate all' uso generale, e quindi a nessuno può competere diritto di abusare di esse, chè l' abuso

non solo offenderebbe la proprietà della cosa pubblica, pertinente allo stato o al comune, ma anche l' uso generale della società, e però ogni privato ha una qualità legittima a stare in giudizio per far demolire le costruzioni. Ed ha anche il privato nel caso in esame un interesso nato ed attuale a questa demolizione, venendo ad essere danneggiata una sua particolare proprietà, mediante un'opera abusiva, che direttamente offende il diritto individuale di ciascun cittadino di usare liberamente delle cose pubbliche. Le parole dell'art. 505 della legge del 1816 sono troppo ampie, e si estendono naturalmente alla presente quistione, avvegnachè dicesi in esso che tutti i cittadini possono sperimentare in giudizio le azioni, le quali con l' interesse comunale riuniscono l'interesse individuale dei medesimi, e quindi usandosi dalla legge la parola interesse individuale e non già diritto individuale, agevolmente si osserva che avendo un'interesse diretto il proprietario che richiama in giudizio contro l' abuso commesso sulla strada, pel danno recato alla sua proprietà, ha diritto d' istituire le azioni fermate dalla legge per l'abbattimento delle costruzioni illegalmente fatte.

Il diritto a sperimentare le azioni che ha ogni cittadino concernente il privato interesse congiunto a quello del comune non dev' essere subordinato alla negazione del permesso dato a quest' ultimo dal Consiglio d' Intendenza; ma basta che i comuni non curino la tutela de' loro diritti, perchè i privati possano stare in giudizio legittimamente. I privati hanno un diritto proprio per la tutela dell'uso delle cose pubbliche e per gli usi civici su i demani, e però qual-

siesi negligenza del comune non può ledere i diritti dei singoli cittadini. Le decisioni che si emettono sulle dimande particolari nelle quistioni che risguardano anche gl' interessi comunali non possono pregiudicare a' comuni, perchè ad aversi la cosa giudicata si richiede, come uno degli elementi essenziali la identità delle persone, e però non stando in causa il comune non può risentir alcun danno dalle decisioni che si danno fuori.

Per l' art. 306 della legge del 1816 si prescrive, che autorizzato un giudizio a norma dell' art. 302, l' Intendente deve rimettere copia del provvedimento del Consiglio coi documenti giustificativi al Procurator Regio presso il tribunale competente, coll' indicazione del difensore scelto dal comune. Il Procurator Regio invigila al cominciamento ed al prosieguo del giudizio, e vi presta il suo ministero a norma delle leggi. Questi due magistrati nel corso del giudizio debbono essere in corrispondenza fra essi, ad oggetto di procurarsi i lumi necessari a ben sostenere le ragioni del comune. Ove il Consiglio d'Intendenza conosca più espediente pel comune di transigere sull' azione che vuole intentare, senza impedire il giudizio, l' Intendente ne fa ragionato rapporto al Ministro dell'interno, il quale poi dà fuori le opportune disposizioni per promuovere la transazione.

L'Intendente come principale tutore de'comuni può coll'avviso di espedienza del Consiglio d' intendenza e coll' autorizzazione del Ministro dell' interno fare di uffizio intentare un' azione nell'interesse di un comune, quando anche il suo decurionato vi si negasse, e può anche l'Intenden-

te presentare reclamo o appello contro i provvedimenti del Consiglio, o contro le sentenze dei tribunali, quando creda che i diritti comunali sieno stati lesi. Nelle cause di competenza dei giudici di circondario, il sindaco, preso l'avviso del decurionato può comparire, dimandare e difendere gl' interessi comunali, senza altra superiore autorizzazione (art. 308 e 309 delle legge del 1816).

Nell' art. 310 si dispone che quando un comune è convenuto in giudizio, il sindaco non ha bisogno di autorizzazione superiore per sostenerne le ragioni. Egli destina in decurionato un difensore presso il tribunale e ne dà subito conto all' Intendente. Nelle cause passive dei comuni, finchè non sia nominato il difensore dei medesimi, il Procurator del Re deve destinare uno di uffizio fra i più zelanti che si trovano addetti al Tribunale. In Francia per l' art. 54 della legge dei 18 luglio 1837, si prescrive che in nessun caso i comuni si possono difendere in giudizio, finchè non sieno stati espressamente autorizzati. Sicchè per la legge sull' amministrazione civile del nostro regno si fermano su questa materia principii del tutto disformi da quelli della legge francese, chè appo noi i comuni si difendono volontariamente nei giudizi, e senza che le autorità superiori debbano dare alcuna approvazione alle difese che si pongono innanzi.

Le sentenze e le decisioni che si rendono contro i comuni si eseguono a norma delle disposizioni speciali esistenti su questo obbietto, e i Regi Procuratori sono nel dovere d'istruire l'Intendente di ogni decisione o sentenza resa dai

tribunali nelle cause de'Comuni (art.312). Quante volte un Comune deve agire contro un'amministrazione pubblica, o pure un agente di questa abbia qualche azione a sperimentare contro un Comune, le vicendevoli dimande coi documenti, e le deliberazioni decurionali debbono presentarsi al Consiglio d' Intendenza, il quale esamina le ragioni di ciascuno e propone i mezzi economici per conciliare gl' interessi rispettivi. Il provvedimento del Consiglio è rimesso per copia al Ministro dell' Interno e al Ministro del dipartimento interessato, i quali mettendosi d'accordo debbono proporre fra due mesi alla Sovrana approvazione una convenzione. Il giudizio è poi intentato nelle forme ordinarie, nel caso che, fra quattro mesi dal dì dell' invio delle carte a' Ministri, non si sia presa risoluzione diffinitiva (art. 313). A norma dell'art.17 della legge de'21 marzo 1817 le autorità del contenzioso amministrativo sono incaricate di conciliare i Comuni e tutte le pubbliche amministrazioni coi privati, i quali avessero a formar dimande in giudizio contro di esse e a questo fine debbono prima di promuovere le loro azioni presentare alle autorità medesime una dimanda per conciliazione. Le disposizioni dell'art. 313 della legge del 1816 risguardano i casi di controversie fra le amministrazioni dello Stato e i Comuni, e sono stabilite per porre in accordo gl'interessi de'Comuni con quelli della società generale, poichè per i principii generali dell' ordinamento amministrativo conviene far sempre procedere le minori società con direzioni uniformi a quelle dello Stato. Il compenso dovuto a' difensori dei Comuni vien liquidato e proposto an-

ministrativamente dall' Intendente sul parere del Procurator del Re presso il tribunale in cui il giudizio ha avuto luogo, ed è poi approvato dal Ministro dell' Interno sul parere del Procurator generale del Re presso la G. C. de'conti (art. 314) Pubblicato il Real Decreto de' 12 ottobre 1827 che determina le norme per i compensamenti a darsi agli avvocati , sorse il dubbio se l' art. 314 della legge del 1816 fosse stato derogato da quel Decreto. Con Rescritto Sovrano dei 29 dicembre 1828 venne dichiarato , che il decreto del 1827 , non aveva in niun modo derogato allo art. 314 della legge sull' amministrazione civile , mentre questo art. risguarda le autorità alle quali è tribuita la facoltà di liquidare il compenso dovuto a' difensori dei comuni e il Decreto del 1827 unicamente statuisce le norme a seguirsi nella liquidazione del compensamento.

LEZIONE XXIV.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

Il contenzioso amministrativo è una istituzione naturale e necessaria nella società, e debbe sempre rimaner distinto non pure dall' amministrazione diretta, ma anche dal contenzioso civile. Le materie che formano l' obbietto della giurisdizione delle autorità e de'corpi del contenzioso amministrativo, sono tutte le controversie che cadendo sopra oggetti della pubblica amministrazione, compromettono l'interesse governativo di essa nei rapporti coi diritti dei privati. Esame e sviluppamento di questo principio secondo le teoriche generali della scienza del diritto amministrativo. Norme fermate nella legge dei 21 marzo 1817 per distinguere la competenza delle autorità del contenzioso amministrativo nelle relazioni col contenzioso giudiziario. Insufficienza delle disposizioni della legge, per riconoscere i casi della giurisdizione amministrativa, e mancanza di ogni regola per distinguere la competenza del potere dell' amministrazione diretta, da quello del contenzioso della medesima. Le leggi di Roma dividevano le cose di dritto umano, in communi, pubbliche e delle università e patrimoniali di esse. Le cose pubbliche erano nel dominio del popolo romano e l' uso era tribuito a ciascuno di esso popolo, e tali si ritenevano essere i fiumi, i ponti e le rive ed altre. Partizione delle cose pubbliche secondo le antiche leggi del regno, e secondo quelle oggigiorno vigenti. Il demanio pubblico comprende tutte le cose, che o per la loro indole, o perchè destinate dalla legge al servizio della società in generale, non possono formar obbietto di proprietà privata per alcuno. Differenze essenziali che intercedono fra le cose pertinenti al demanio pubblico e quelle che formano il dominio dello stato. La proprietà delle cose del demanio si è dello stato, e l' uso compete generalmente a tutti e senza alcuna distinzione fra i nazionali e gli stranieri, e la tutela si pertiene al Governo. Distinzione fra il demanio pubblico e il demanio municipale; ma ambedue sono inalienabili ed imprescrittibili. Per le leggi della Francia tutte le quistioni di proprietà si definiscono dal potere giudiziario, e quindi anche le quistioni di proprietà concernenti le pertinenze del demanio pubblico si decidono dai giudici civili. Esposizione di varie materie relative alle cose pubbliche che formano obbietto di esame pei giudici amministrativi, secondo le leggi francesi.

In altra lezione partimmo la pubblica amministrazione in amministrazione di Stato, quando cioè si riuniscono i mezzi e le forze opportune per provvedere a' diversi servigi della società; ed in amministrazione civile quando si pongono in uso questi mezzi per dar satisfacimento a tutti i pubblici bisogni (1). Parimenti dividemmo l'amministrazione in provinciale e comunale ed in amministrazione della società generale. Oltre alla amministrazione diretta avvi anche il contenzioso amministrativo, che sta nella decisione delle quistioni che hanno luogo sopra materie formanti oggetto della pubblica amministrazione, e che compromettono il suo interesse governativo. Essendoci finora occupati a trattare la scienza del diritto amministrativo nella parte che risguarda i Comuni e le provincie, dovremmo al presente dar cominciamento alla trattazione delle teoriche risguardanti l'amministrazione generale della società; ma reputiamo convenevol cosa parlar prima del contenzioso amministrativo, perocchè questa materia trarrà seco lo sviluppo de' principii fondamentali della scienza, che ci renderanno assai più agevole l'intelligenza delle teoriche risguardanti l'amministrazione dello Stato.

Il contenzioso amministrativo come altrove dimostrammo (1) è un'istituzione naturale e necessaria nella società, che deve rimaner sempre, e precipuamente ne'tempi di civiltà, distinta non pure dal contenzioso civile, che dall'amministrazione diretta; e però conviene innanzi tutto fer-

---

(1) Veggasi la lezione IV.
(1) Veggasi la lezione V.

mare i principii generali regolatori della giurisdizione amministrativa, per distinguere agevolmente le quistioni che formano l'obbietto delle autorità e de' corpi del contenzioso amministrativo, da quelle che vanno commesse all'esame de' giudici civili. Il potere di tutti i pubblici uffiziali si esercita per una delegazione che il Capo supremo dello Stato fa di una parte del potere esecutivo, e però sostengono essi una triplice relazione, verso il Sovrano, gli amministrati e le altre autorità costituite; e da'rapporti che i diversi agenti del potere esecutivo, hanno fra essi, seguita che l'uno non debbe invadere le attribuzioni dell'altro, mentre le leggi allo stesso modo determinano la estenzione de'poteri di tutti gli uffiziali dello Stato.

Le materie che formano l'obbietto della giurisdizione delle autorità e de' corpi del contenzioso amministrativo sono tutte le controversie che cadendo sopra oggetti della pubblica amministrazione compromettono l'interesse governativo di essa ne' rapporti coi diritti de'privati. Secondo le leggi del nostro Regno in accordo coi veri principii della scienza la natura di tutte le giurisdizioni e la competenza delle autorità costituite, si determina a seconda dell'indole diversa dei diritti che si sperimentano. L'uomo va sommesso alle leggi per ragion de'suoi diritti e delle sue obbligazioni. *Homo persona moralis est quatenus spectatur tanquam subjectum certarum obligationum atque jurium certorum* (1). E però per l'indole delle obbligazioni e de'diritti si distinguono le leggi destinate a tutelarli, e si ren-

(1) Veggasi Volfio.

de diversa la competenza delle autorità dello Stato, per dare eseguimento alle branche della legislazione; e giurisdizioni personali oggigiorno non si riconoscono, com'erano stabilite per le antiche leggi del Regno. Fermate queste norme agevolmente si conosce come non tutte le quistioni che concernono la pubblica amministrazione entrano nella sfera del contenzioso amministrativo, ma unicamente quelle che ledono l'interesse governativo della medesima. Ove venisse in contesa una quistione di privata proprietà dell'amministrazione, la competenza perterrebbe alle autorità giudiziarie, perocchè il diritto di proprietà vien garentito dalla legge civile, e l'esecuzione di essa è confidata a' collegi giudiziarii; anche perchè essendo la proprietà sacra per tutti, le leggi indistintamente la tutelano allo Stato ai privati e a tutte le altre associazioni. Abbiamo osservato che le sole collisioni tra l'interesse pubblico dell'amministrazione e il diritto privato danno materia al contenzioso amministrativo, e quindi ove l'atto dell'amministrazione offenda non un diritto di un privato, ma il suo interesse, possono avanzarsi de'richiami nella sfera di mera amministrazione e non già presentarsi delle controversie da essere diffinite contenziosamente. La proprietà è un diritto proprio ad ogni privata persona tutelato e garentito dalle leggi civili, e quindi ogni atto amministrativo che lo leda in qualsiasi modo, dà materia ad una controversia amministrativa. Così quante volte si recasse danneggiamento alle cose delle private persone sieno mobili o immobili, con violarne l'uso; il godimento o la disposizione, i richiami che si avanzano debbono essere disami-

nati con forme contenziose. Per l'opposito i regolamenti che le autorità amministrative danno fuori, qualunque nocumento recassero alle proprietà de' privati sempre i richiami debbono discutersi nella sfera di mera amministrazione, perocchè nella specie l'atto amministrativo non offende un diritto proprio e speciale del privato, ma unicamente il suo interesse, e quindi manca uno de' costitutivi del giudizio amministrativo. Le quistioni del contenzioso amministrativo debbono essere diffinite coi principii del diritto pubblico, dovendosi disaminare il fatto dell' amministrazione, per dichiararne la legalità, ovvero l'illegittimità, che unicamente va regolato dal diritto pubblico dello Stato; ma spessamente si applicano anche le regole delle leggi civili, avvegnachè dovendosi decidere della esistenza del diritto del privato ne' rapporti coll'atto amministrativo che forse lo leda, è uopo far ricorso alle norme del dritto civile per sì fatta materia.

Per la legge de' 21 marzo 1817 si dispose di essere di competenza del contenzioso amministrativo tutte le controversie che cadendo sopra oggetti dell' amministrazione pubblica, la interessano direttamente o indirettamente; e si dichiarano oggetti dell'amministrazione le cose che non vengono possedute a titolo di proprietà privata da alcuno, e le istituzioni e le forme dirette a conservare l' integrità e la destinazione di esse (art. 3 e 4 della legge del 1817). Secondo le norme di questa legge non si determina la qualità dell' interesse che fa rendere una controversia di competenza del contenzioso amministrativo, mentre il solo interesse governativo dell'am-

ministrazione può trarre seco la giurisdizione dei collegi amministrativi; e nè si ferma alcun principio per venire in cognizione come i privati e per quali atti dell'amministrazione possono avanzare richiami da essere discussi in forma giuridica, avvegnachè i soli atti lesivi de'diritti garentiti dalla legge danno materia legittima a'giudizii del contenzioso amministrativo.

Le leggi di Roma dividevano le cose di dritto umano in comuni, pubbliche e delle università e patrimoniali di esse e in cose de' privati. Le comuni non erano nella proprietà di alcuno e l'uso si perteneva a tutti indistintamente, come l'aria il mare l'acqua fluente ed altre; e le pubbliche poi erano nel dominio del popolo Romano, e l'uso era tribuito a ciascuno di esso popolo, ed erano i fiumi i porti le rive ed altre. La partizione delle cose i giureconsulti Romani la trassero dalla filosofia stoica, distinguendosi per i principii di quella scuola tre specie di società. Una si componeva da tutto il genere umano e i Dei erano i capi di essa; altra si formava da tutto un popolo radunato e i Principi n'erano i reggitori, e l'ultima stava ne' municipii e nelle altre minori associazioni. E siccome ogni società deve avere de'beni nel suo dominio, così quelli della grande società si reputavano essere le cose comuni, e le pubbliche e delle università formavano i beni delle altre società. Per le antiche leggi del Regno le cose pubbliche si partivano in demaniali, in fiscali e in patrimoniali. Le prime erano destinate a sostenere lo splendore e la dignità del Principato e si chiamavano beni della corona, le fiscali erano quelle che provvenivano dai tributi dalle multe e da altro

e si acquistavano dal Principe, e le patrimoniali pertenevano al Sovrano non già come capo dello stato, ma nella qualità di privata persona, e nelle leggi romane queste cose si dicevano *res divinae domus*. Le leggi vigenti del nostro regno statuiscono la distinzione delle cose pertinenti al pubblico demanio, e di quelle che formano il patrimonio dello stato dei comuni e dei pubblici stabilimenti; come anche debbonsi distinguere i beni della casa reale, i siti reali e i beni riservati alla disposizione del Re.

Il demanio pubblico comprende tutte le cose che o per la loro indole o perchè destinate dalla legge al servigio della società in generale, non possono formar obbietto di proprietà privata per alcuno. Essendo queste cose indistintamente nell'uso di tutti, non possono essere nella proprietà speciale di chicchesia e sono fuori commercio e però non compete alcun diritto esclusivo su di esse. Da questi principii manifestamente appare la differenza essenziale che avvi fra le cose di pertinenza del pubblico demanio, e quelle che formano il dominio dello stato. Lo stato possiede le sue proprietà a simiglianza di ogni altro privato, e però ha il diritto di usare e di godere le sue cose con esluderne tutti gli altri, ma su quelle pertinenti al pubblico demanio il diritto di esclusione non conviene ad alcuno, perchè tutti indistintamente si hanno il diritto di usarne, a seconda dell' indole loro. E poi i beni dello stato al pari di quelli dei privati sono sempre produttivi di una rendita, e le cose pubbliche, perchè date all' uso generale della società, nessuna entrata recano allo stato; e le imposizioni che delle volte si stabiliscono per di-

ritti di passaggio ed altro sono meno un prodotto del fondo, che una contribuzione indiretta su i viandati (1).

Secondo le teorie sposte da alcuni scrittori sull'antico diritto pubblico, saggiamente si distingue sulle strade e su i fiumi, cose oggidì del pubblico demanio la proprietà, la giurisdizione e l'uso. *Non minus quam in via publica tria consideranda sunt in flumine publico: proprietas, iurisdictio et usus. Inter eas proprietas et jurisdictio, est quidem jus qui regalia habet; usus vero communis manet. Proinde quemadmodum contra eos qui hujusmodi usum in viis publicis impediunt interdictum aliquem expedire posse diximus: sic et adversus eos qui usum fluminis deteriorem reddendo, vel alia ratione obstant quominus in fluminibus publicis hic usus liber sit interdictum competit* (2).

Per i veri principii della scienza del pubblico diritto, nelle cose pertinenti al demanio pubblico debbesi distinguere la proprietà la giurisdizione e l'uso. La proprietà di esse si è dello stato, perocchè tanto le cose pubbliche naturali come i fiumi, le spiagge i lidi ed altre, che le manufatte, come le strade e i porti formano sempre parte dell'ambito territoriale dello stato, e poichè sono incapaci di un dominio privato, così si pertengono al demanio dello stato. E quindi tutte le spese pel mantenimento e per le arginazioni dei fiumi, per la costruzione delle strade,

---

(1) Veggasi Proudhon nella sua dotta opera sul demanio pubblico vol. 1 pag. 89.

(2) Veggasi Regnero Sistino nella dotta sua opera de regalibus lib. 2 cap. 5 num. 35 e 36.

per l' acquisto del terreno per formarle sono a peso dello stato; e nei casi che cessasse l'uso pubblico di una strada, il terreno su del quale si camminava rientrerebbe nella proprietà patrimoniale. L'uso poi delle cose pubbliche è dato indistintamente a tutti, e nazionali e stranieri, e senza che alcuno possa pretendere diritti esclusivi su di esse; e la giusisdizione si esercita dalla pubblica amministrazione, che pone in opera tutti i mezzi opportuni a sicurarne l' uso, e far sì che resti garentito il diritto di ciascuno, e quindi fa costruire e riparare a tempo debito le proprietà pubbliche ed impedisce che non restino danneggiate dall' abuso che se ne volesse fare. Nelle pertinenze del demanio pubblico conviene distinguere quelle che formano propriamente il demanio pubblico e quelle che formano il demanio municipale. Posta mente alla vera indole e al fine delle cose pubbliche, non avvi alcuna distinzione a fare fra esse, perocchè tutte indistintamente sono destinate all'uso generale della società, che è l'obbietto unico dell'esistenza delle cose pubbliche, e quindi il demanio dei comuni considerar debbesi come una parte del demanio pubblico. Ma poichè le cose del pubblico demanio sono nella proprietà dello stato, e sono acquistate e mantenute a spese di esso; e quelle del demanio municipale sono nella proprietà de' comuni e conservate ed acquistate dai medesimi, così rendesi necessaria la partizione del demanio in pubblico e municipale.

Per le leggi del regno delle due Sicilie consentaneamente a quelle della Francia si dichiarano pertinenze del demanio pubblico tutte le cose che non sono capaci di un privato dominio Nell' art. 4 della legge dei 21 marzo 1817 sul

contenzioso amministrativo si ritengono come oggetti della pubblica amministrazione le cose che non vengono possedute a titolo di privata proprietà da alcuno , e le istituzioni e le forme dirette a conservare l'integrità e la destinazione di esse, a si noverano fra queste le strade le acque e tutte le altre proprietà che pertengono al demanio pubblico. Per le disposizioni dello art. 463 e seguenti delle leggi civili si determinano tutti i beni che dipendono dal demanio pubblico, e s'indicano fra i medesimi le strade che sono a carico dello stato, i fiumi e le riviere navigabili o atte a'trasporti, le rive, i siti occupati e quindi abbandonati dal mare, i ponti i seni le spiagge e generalmente tutte le parti del territorio del regno non suscettive di privata proprietà.

Tutte le dipendenze del demanio pubblico sono di loro indole inalienabili, perocchè essendo poste nell' uso generale della società sono essenzialmente incompatibili con ogni particolare dominio , e sotto la tutela del governo , ma cessando per una ragione qualunque l'uso pubblico delle medesime, possono i privati recarle al loro possedimento. La concessione che il governo fa di una cosa del demanio pubblico comprende unicamente una dazione provvisoria di essa e non già trasferisce dominio , mentre un diritto dipendente dalla pubblica amministrazione e compossibile coll'uso universale non distrugge il fine della destinazione delle dipendenze del pubblico demanio.

Le cose pubbliche non pure non possono alienarsi , ma non vanno ne anche soggette a prescrizione. La ragion vera per cui si rende la prescrizione un modo legittimo di acquistare il

dominio sta nella presunzione dell'abbandono del fondo dell'antico proprietario, e però tenendosi per derelitto legittimamente si acquista da colui che lo possiede; mentre il tempo, come cosa fisica, non può creare in noi il diritto che è eterno. L'interesse della comunanza civile, anche richiede lo stabilimento delle prescrizioni, perchè sia posto termine all'incertezza dei dominii e alle liti. Fermati questi principii, agevolmente si osserva, che le pertinenze del demanio pubblico non possono andar soggette a prescrizione avvegnachè essendo esse destinate all' uso pubblico della società, sono fuori il commercio degli uomini e non possono formar obbietto di dominio privato, e quindi non sono capaci di essere acquistate mediante il possesso. E poi essendo i fondi del demanio sotto la tutela del governo, non può aver luogo la presunzione dell' abbandono di essi; e nè col dichiararli non sommessi alla prescrizione, si rendono incerti i dominii, perocchè le proprietà pubbliche si conservano non già per mezzo di titoli, ma in vece per la stessa loro natura e per l' uso al quale sono destinate. Per le leggi di Roma seguendosi il giusto principio di far cedere l' interesse privato al pubblico entro i limiti della vera necessità, trovasi stabilito: *Praescriptio temporis juri publico non debet obsistere* L. 6 cod. de oper. pub. lib. 8 tit. XII., e nelle nostre leggi civili: che le cose fuori commercio non possono prescriversi. Ma poichè le cose pubbliche non vanno soggette alla prescrizione, per la destinazione loro all' uso generale, così ove cessasse sia espressamente sia tacitamente questo uso, diverrebbero capaci ad essere prescrit-

te. Se il governo sopprimesse una strada pubblica, il terreno che la formava diverrebbe di privata proprietà dello stato, e nei modi determinati dalla legge potrebbe prescriversi; e parimenti quante volte col fatto non si facesse più uso di una strada, e il terreno si fosse coltivato, a ragione potrebbe ritenersi l'abolizione della strada, ed il terreno di essa di privato dominio dello stato.

Per le leggi della Francia si statuisce come disposizione generale che tutte le quistioni di proprietà debbono essere sempre definite dal potere giudiziario, e quindi anche le quistioni di proprietà concernente le pertinenze del pubblico demanio si decidono dai giudici civili. Una controversia che insorge tra un privato e la pubblica amministrazione intorno al dominio di una strada forma obbietto di esame pei collegii del contenzioso giudiziario; ed ove si pretendesse la proprietà di un fondo del demanio, perchè fattone acquisto con la prescrizione, sostenendo essere stato abolito l'uso pubblico di esso, sia espressamente sia tacitamente, la disamina sarebbe anche di competenza degli stessi collegii. I giudici civili in Francia dispongono le debite verificazioni per venire in conoscenza dell'abbandono dell'antica strada, come parimente debbono assicurarsi del tempo pel quale il privato ha posseduto il suolo di essa, e di tutti gli altri estremi richiesti per la prescrizione, per decidere della legittimità del diritto sia dell'amministrazione sia del privato. Sicchè secondo le leggi della Francia la giurisdizione dei corpi del contenzioso amministrativo è assai troppo limitata nelle cose pertinenti al demanio pubblico,

ed unicamente sono competenti a diffinire le controversie che possono elevarsi tra l'amministrazione e gl'intraprenditori dei pubblici lavori intorno al senso e all'esecuzione dei contratti, e quelle relative all'abbattimento fatto dai privati degli alberi sistenti nelle grandi strade sia sul suolo pubblico sia nei fondi stessi dei particolari. I giudici amministrativi sono anche competenti a procedere su i richiami avanzati da'privati per i danneggiamenti recati dagl'intraprenditori dei lavori pubblici a' loro fondi, e per le violazioni commesse su i materiali preparati per la costruzione o per lo mantenimento delle strade ed in altri casi dello stesso genere.

LEZIONE XXV.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE

La legge de' 21 marzo 1817 comprende fra gli oggetti dell' amministrazione pubblica le dipendenze del demanio pubblico, perchè destinate all' uso generale della società. Le cose pubbliche sono regolate dalle leggi amministrative e non già dalle civili, perchè tengono all' interesse della società e non dei privati. Nelle leggi civili unicamente si definisce la proprietà particolare, e si distingue dalla pubblica. Tutti i corpi e le autorità dello stato hanno la missione di dare eseguimento ad una parte della legislazione, e secondo l' indole disforme delle varie parti di essa, che pongonsi in atto, si rende diversa l' autorità de' pubblici uffiziali. I collegi civili sono destinati ad applicare le leggi private, e diffiniscono le controversie che insorgono fra le persone, e quelli del contenzioso amministrativo decidono le quistioni che risguardano l' interesse governativo dell' amministrazione. Tutte le dispute relative alle pertinenze del demanio pubblico formano materia della giurisdizione de' collegi amministrativi, perchè destinate all' uso generale e poste sotto la tutela dell' amministrazione, e quindi anche quelle di proprietà o di servitù. Il riconoscimento e la dichiarazione di una cosa pubblica debb'esser fatta dai giudici amministrativi, e però le quistioni intorno alle definizioni delle strade, se cioè fossero pubbliche o vicinali, debbono esser decise dagli stessi giudici. La legge dei 21 marzo 1817 ha pienamente ritenuti questi principii, dichiarando con gli art. 6. e 7. competenti i collegii amministraivi per tutte le controversie intorno alle dipendenze del demanio pubblico, non escluse quelle relative alla proprietà, o alle servitù, che si pretendono sulle medesime. Esame e sviluppamento delle disposizioni di questa legge sulla materia. Parimenti sono di competenza de' giudici del contenzioso amministrativo le disputazioni intorno alle cose pubbliche precariamente possedute da' privati per concessione del Governo. Ma quali autorità debbono procedere, ove si contenda dell'acquisto fatto di una proprietà pubblica, mediante la prescrizione, sostenendosi esser cessato l' uso pubblico della medesima ?

Nella scorsa lezione osservammo che nelle pertinenze del demanio pubblico debbesi distinguere in esse la proprietà che si ha dallo stato, la giurisdizione che l' esercita il governo e l' uso che resta comune, e quindi essendo dei mezzi necessarii per eseguire il movimento sociale e provvedere ai diversi bisogni degli uomini, sono incapaci di privato dominio. Per le antiche leggi del regno, conformi a quelle delle altre nazioni di Europa, queste cose pubbliche si tenevano come tante regalie, cioè come diritti del Principato necessarii per procurare la conservazione dello stato; e nell' art. 4 della legge dei 21 marzo 1817 sul contenzioso amministrativo bene ed avvisatamente fra gli oggetti della pubblica amministrazione si comprendono le dipendenze del demanio pubblico. Di vero essendo le cose pubbliche destinate al vantaggio generale della società, così avvi necessità di un unità di mire d' interessi e di azioni per farle sussistere ed atte al loro fine, e quindi debbono essere sotto la cura e la direzione suprema dell'amministrazione e perfettamente sottratte a qualsiesi cura dei privati. Fermati questi principii agevolmente si osserva che le proprietà del demanio sono regolate unicamente dalle leggi amministrative e non già dalle leggi private, perocchè le leggi pubbliche di uno Stato si occupano di tutti gli obbietti che risguardano la società in generale, e regolano i rapporti fra il Governo ed i governati; e quindi essendo le pubbliche pertinenze poste nell'uso di tutti e sotto la direzione della pubblica amministrazione unicamente possono essere regola-

te dalle leggi amministrative. Le leggi civili sono del tutto stranie alle cose che formano materia dell' amministrazione dello Stato, e non hanno altro fine che di regolare le proprietà dei privati, e di tutelare i rapporti che fra essi intercedono. Nè può dirsi che nelle leggi civili si partiscono le cose che possono esser l' obbietto di una proprietà pubblica o privata, e si diffiniscono quali tener debbansi come pertinenze del pubblico demanio, avvegnachè queste leggi unicamente si occupano delle diverse partizioni delle proprietà (1). La definizione della proprietà privata, e la distinzione di essa dalla proprietà pubblica, doveva esser fatta in quella legge che della proprietà esclusivamente si occupa, e però bene si fa ricorso alle leggi civili per indagar l' indole di una proprietà se cioè pubblica fosse ovvero privata. Ma le disposizioni che concernono le proprietà pubbliche non debbono comprendersi nelle leggi civili, perocchè queste regolano le sole relazioni individuali e di famiglia, e nè nel Codice civile della Francia, e nè nelle leggi civili del nostro Regno, legislazioni grandemente ammirevoli pel loro metodo, troviamo alcuna disposizione intorno a' modi coi quali si acquistano e si perdono le proprietà pubbliche.

Tutti i collegi e le autorità delegate dello Stato non hanno altra missione che di dare eseguimento ad una parte della legislazione, e secondo l' indole disforme delle varie parti di essa che pongonsi in atto, si rende diversa l'autorità de' pubblici uffiziali. Nella lezione scorsa

---

(1) Veggansi gli art. 463 e seg. delle leggi civili.

osservammo che per le leggi vigenti le giurisdizioni si partiscono per le materie, e che giurisdizioni personali non sono più riconosciute. I corpi giudiziarii sono incaricati ad applicare le leggi private a' casi speciali e di giudicare le differenze che insorgono fra le persone e di punire i reati. A' collegi del contenzioso amministrativo vien poi conferito dalla legge il potere di diffinire tutte le controversie che risguardano l' interesse governativo della pubblica amministrazione ne' rapporti coi diritti dei privati; e però le quistioni di qualsivoglia genere intorno alle cose pertinenti al pubblico demanio, sia che riflettano la proprietà di esse, ovvero servitù o altro, sempre compromettono l' interesse governativo della pubblica amministrazione e quindi debbono essere di competenza de'giudici del contenzioso amministrativo, avvegnachè le pertinenze pubbliche sono destinate all'uso generale della società e poste sotto la tutela suprema della pubblica amministrazione. Ove un privato pretenda la proprietà di una strada o di un fiume, in questi casi è sempre compromesso l'interesse governativo dell'amministrazione, perocchè verrebbe a mancare l' uso pubblico della strada o del fiume tutelato dall'autorità suprema del Governo; e poi la dichiarazione di spettanza della proprietà della strada non può farsi tenendo dietro alle regole delle leggi civili, perchè esse, come osservammo, non si occupano delle proprietà pubbliche. E quindi tutte le controversie che riflettono le cose pertinenti al pubblico demanio, anche quelle di proprietà o di servitù, per i veri principii della scienza del diritto amministrativo debbono andar sommesse all'esa-

me de' giudici del contenzioso amministrativo.

Nè può dirsi che quante volte sorga disputa intorno alla proprietà di una strada, se cioè debba tenersi per vicinale o sia privata, ovvero pubblica debba farsi ricorso al potere giudiziario per la dichiarazione della natura della strada, avvegnachè il riconoscimento e la dichiarazione di una cosa pubblica non può farsi che solamente dalle autorità amministrative. Di vero in questi casi ne' quali si disputa della natura di una strada, ovvero di un fiume, se cioè debba tenersi per fiume, o come un' adunanza di acque di privata ragione, non si definiscono simili controversie sulla base de' titoli che ne tribuiscono il dominio, ma in vece dalla natura stessa delle cose. Per venire in cognizione se una strada fosse pubblica, conviene indagare il fine di essa, se cioè trovasi destinata all'uso generale della società, e quindi la proprietà pubblica non si riconosce da'titoli che ne tribuiscono il dominio allo Stato, ma in vece dall' uso che se ne fa, e determinata la natura della strada, resta in conseguenza diffinita la quistione di spettanza del suolo, se cioè pertenga allo Stato ovvero al privato. Or procedendosi nello esame sull' indole delle cose pubbliche non già sulla base dei titoli, che formano obbietto delle disposizioni del dritto civile, ma in vece per l'uso che se ne fa, segue che tutte le quistioni sulla natura delle pertinenze del pubblico demanio debbano far parte della competenza de' collegi amministrativi; dovendosi anche por mente che le cose pubbliche hanno bisogno della più grande protezione delle leggi per esser conservate, e la lentezza delle forme e de'procedimenti giu-

diziarii sarebbero incompatibili col fine di esse.

Fermati questi principii generali della scienza del dritto amministrativo, evidentemente appare la ragionevolezza delle disposizioni della legge dei 21 marzo 1817, prima in Europa a fermare i limiti della giurisdizione fra il contenzioso amministrativo e giudiziario. Nello art. 5 di questa legge è statuito di non poter mai pertenere alle autorità incaricate del contenzioso amministrativo, ancorchè vi sia interessata l'amministrazione pubblica o lo Stato, l'esame ed il giudizio delle azioni tendenti a rivendicare la proprietà di un immobile, o ad asserirne la libertà, salvo per quest'ultimo caso le disposizioni contenute nell'art. 6 della legge medesima. In questo art. 6 sta prescritto così. *Eccetto i sentieri, ossia le strade vicinali, quelle cioè che sono stabilite per lo comodo e per l'accesso tra due o più fondi vicini, tutte le controversie che insorgeranno sulle altre strade, o che riguardino l'occupazione di tutta o di una parte della di loro area, o la riparazione de' danni cagionativi, o l'obbligo di mantenerla perterranno a' giudici del contenzioso amministrativo.* Le disposizioni di questo art. 6 è detto nell'articolo seguente di essere comuni a' porti a' lidi a' fiumi a' canali alle dighe a'ponti alle strade o sentieri che li costeggiano, o che servono di comunicazione fra loro, alle piantagioni che servono di sostegno di comodo o di ornamento, sia alle strade sia alle ripe, e in generale a tutto ciò che è una dipendenza del demanio pubblico, delle strade e delle altre proprietà pubbliche. Nell'art. 5 della legge medesima si ferma una regola generale regolatrice di tutta la giurisdi-

zione de' corpi del contenzioso amministrativo ne' rapporti col contenzioso civile, di dover cioè essere di competenza de' primi tutte le controversie che cadendo sopra oggetti dell' amministrazione pubblica l'interessano direttamente o indirettamente. Sicchè secondo queste norme due sono gli elementi necessarii perchè una quistione fosse di competenza del contenzioso amministrativo, che si versi cioè la disputa su di un oggetto dell' amministrazione, e che l' interessi direttamente o indirettamente, quantunque non ogni interesse dell' amministrazione renda competente il potere amministrativo, ma solo l' interesse governativo di essa. Le cose del demanio pubblico sono noverate fra gli oggetti della pubblica amministrazione nell'art. 4 della legge de' 21 marzo 1817, e tutte le controversie che le risguardano, compromettono sempre un'interesse governativo e non già un'interesse privato, poichè le pubbliche pertinenze sono destinate all' uso generale della società, e non già costituiscono una proprietà patrimoniale dello Stato, e però le dispute che le concernono risguardando sempre un' interesse governativo dell'amministrazione garentito dall'autorità del Governo, entrano nella competenza de'giudici del contenzioso amministrativo, per effetto dell' art. 3 della legge de'21 marzo 1817. Le limitazioni poste nello art. 5 di questa legge alla giurisdizione amministrativa nelle quistioni di proprietà e di libertà de' fondi, non trovano applicabilità a quelle relative a' fondi del demanio pubblico, come nello stesso articolo espressamente si dichiara.

Nè può sostenersi che giusta la parte prima

dell'art. 5 debbasi distinguere il caso di proprietà da quello di libertà nelle pertinenze del demanio pubblico, per le parole ivi contenute *salvo per questo ultimo caso, o sia per quello di libertà, le disposizioni dell'art. 6 della presente legge*, perocchè le parole dell'art. 6 e del 7 sono assai troppo ampie e comprendono tutti i casi. È statuito in questi articoli che tutte le controversie che potranno insorgere sulle strade o altre cose pubbliche, o che riguardino l'occupazione di tutta o di una parte della loro area, o la riparazione de'danni cagionativi o l'obbligo di mantenerle sono materia della competenza de' giudici amministrativi, per guisa che in tutti i casi in cui vien compromesso l'uso pubblico delle strade, deve procedere il potere amministrativo, sia che quest'uso si cerchi disturbare allegandosi da' privati la proprietà del suolo, ovvero per qualsiasi altra ragione. Nell'art. 6 della legge del 1817 non si fa alcuna distinzione sulle cause, per le quali ha avuto effetto l'occupazione dell'area della strada, o si è recato danno alla medesima, e quindi tutte le controversie di qusto genere vanno sommesse alla giurisdizione dei collegi del contenzioso amministrativo. La sola eccezione ragionevole da farsi a questi principii, si è quando la quistione di proprietà che potrebbe sorgere su di una cosa del demanio non risguardasse in qualsiesi modo l'uso di essa, come trattandosi della spettanza di un tesoro rinvenuto sotto il letto di una strada, in questo caso dovrebbe giudicare il potere civile, ma ove sorga dubbio se la disputa rechi danneggiamento all'uso pubblico, sempre i giudici amministrativi dovrebbero diffinirla (1).

(1) Si possono consultare varii Reali Rescritti riferiti dal

Osservammo nell'antecedente lezione che le dipendenze del pubblico demanio non potevano nè alienarsi nè prescriversi, ma che ove fosse cessato l'uso pubblico di esse, sia per disposizione espressa del Governo sia tacita, potevano liberamente acquistarsi da' privati ed anche prescriversi nei modi e colle condizioni statuite nelle leggi civili; e che ove le cose destinate a pubblico uso si fossero dal Governo concedute a' privati, la concessione unicamente comprende una dazione provvisoria e non già il dominio di esse. Tutte le quistioni che possono insorgere sull'intelligenza o esecuzione di queste concessioni, e qualsiesi disputa sulle cose pubbliche precariamente possedute da' privati debbono essere diffinite da' giudici del contenzioso amministrativo, avvegnachè la proprietà pubblica, non mutando indole nelle mani del privato, che ne ha unicamente un possesso provvisorio, conserva sempre la sua natura primitiva. Ma ove nasca controversia intorno alla proprietà di una strada tra l'amministrazione ed un privato, sostenendo questo averne fatto acquisto mediante la prescrizione, perchè non più destinata all'uso pubblico, chi deve giudicarne? Le leggi della Francia seguendo il principio che ogni quistione di proprietà debb' esser decisa dal potere giudiziario, le quistioni di questo genere vanno sommesse a' giudici civili (1). Ma posta mente alle

---

Cav. Vaselli alla pag. 195 e seguenti della sua opera sulla giurisdizione del contenzioso amministrativo e su i conflitti, che chiariscono l'intelligenza delle leggi nostre sulla materia, come anche altri Reali Rescritti riferiti alla pag. 175 e seguenti della enunciata opera.

(1) Veggasi Proudhon pag. 100 del primo volume della sua dotta opera sul demanio pubblico.

vere teoriche della scienza e alle disposizioni delle nostre leggi amministrative debbonsi tener competenti a procedere i collegi giudiziarii solo quando il Governo espressamente sopprima l'uso pubblico di una strada, ovvero sia questa talmente degradata, che siesi renduta disadatta all'uso pubblico, e le autorità incaricate a tutelarla ne abbiano fatto abbandono. In questo caso la strada non più fa parte del demanio pubblico, ma diviene una proprietà patrimoniale dello Stato e capace ad esser prescritta; e però tutte le controversie che potessero sorgere, concernendo un privato dominio sono di competenza del potere civile. Ove per l'opposito l'amministrazione sostenesse non essere cessato l'uso pubblico della strada, la competenza perterrebbe alle autorità amministrative. Di vero quante volte il privato si faccia ad allegare una espressa soppressione dell'uso pubblico, la disamina deve versarsi sull'esistenza ed interpetrazione dell'atto del Governo, per venire in cognizione se realmente siesi abolito l'uso comune, la quale sfugge essenzialmente al potere civile; e nè possono le autorità di esso procedere, se l'uso siasi abolito per effetto delle degradazioni della cosa pubblica e dell'abbandono fattone, perocchè l'esame dello stato materiale della strada, per ravvisarsi se era ovver no atto all'uso pubblico, implicitamente comprende la quistione della esistenza e del riconoscimento della strada, che solo può diffinirla il giudice amministrativo. E lo stesso giudice deve disaminare l'abbandono delle cose del demanio, avvegnachè l'interpetrazione degli atti de' pubblici uffiziali espressi o taciti costituisce obbietto di contenzioso amministrativo.

LEZIONE XXVI.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

Per le dipendenze del pubblico demanio possono sperimentarsi le azioni revindicatorie tanto dall'amministrazione, che dai privati. Le azioni possessorie non possono in alcun modo competere per le cose pubbliche, perchè il fine di queste azioni si è la tutela del possesso civile, che non può nè anche concepirsi, per le proprietà poste nell'uso generale. Col possesso civile si acquista la presunzione del dominio del fondo, sino a che non si definisce la quistione della proprietà, e però ripugna sulle cose incapaci di privata appropriazione. Il possesso è l'elemento naturale per acquistare la prescrizione, e quindi per tutte le cose non soggette a prescrizione, quali sono le dipendenze del demanio pubblico non può darsi possesso civile. Esposizione dei principii generali sulla nunciazione di nuova opera. I privati non possono sperimentare la nunciazione di nuova opera contro l'amministrazione per le pertinenze del pubblico demanio. Nè per gli abusi che gli agenti dell'amministrazione avessero fatti nell'eseguimento dei pubblici lavori può convenire la nunciazione di nuova opera, giacchè la legittimità del fatto degli uffiziali dello stato, non può esaminarsi giuridicamente, e solo può aversi il ricorso a S. M. o ai Ministri per i superiori provvedimenti. Ma per i danni cagionati non per fatto dell'amministrazione, ma per quello degl'intraprenditori dei pubblici lavori può farsi uso della nunciazione di nuova opera? La nunciazione di nuova opera vietata ai privati contro l'amministrazione, può convenire a quest'ultima contro i primi per le pertinenze pubbliche? I giudizii per le contravvenzioni commesse sulle diverse dipendenze del demanio pubblico sono civili o penali? Le cose pubbliche sono nella proprietà dello stato e nell'uso generale, e però gli agenti dell'amministrazione civile per tutelare quest'uso pubblico, legittimamente stanno in giudizio per le controversie che possono risguardarle. Parimenti il Direttor generale della Real Cassa di Ammortizzazione e del demanio pubblico, per sicurare la proprietà dello stato, può istituir giudizi, o intervenire in quelli già introdotti per le pertinenze del pubblico demanio.

Ne' giudizii che risguardano le cose pertinenti al pubblico demanio può farsi sperimento delle azioni revindicatorie, tanto per parte dell' amministrazione che de' privati, perocchè il fine di esse sta nell' ottenere da'tribunali competenti la dichiarazione di proprietà per uno dei contendenti, e potendosi disputare il dominio di una cosa pubblica tra l' amministrazione ed un privato, legalmente fanno uso ambedue dell' azione revindicatoria. Ma le azioni possessorie non possono per la natura stessa delle cose competere per le pertinenze del pubblico demanio. Per i principii generali del dritto ritenuti nelle nostre leggi civili e di procedura civile le azioni possessorie non hanno altro fine che di tutelare il possesso civile, quello cioè che crea nel possessore la presunzione della proprietà; e nel diritto Romano gl' interdetti, da cui traggono origine le nostre azioni possessorie, egualmente erano stabiliti per regolare il possesso durante il tempo della disputazione del diritto di proprietà. In altra lezione (1) a lungo c' intrattenemmo ad esporre l' indole del possesso civile, ed osservammo stare unicamente in una presunzione legale del dritto di proprietà, per guisa che la legge reputa il possessore proprietario sino a che non resti diffinita la quistione di proprietà. Le cose pertinenti al pubblico demanio sono destinate o dalla natura o dalle leggi all' uso generale della società, e quindi sono assolutamente incompatibili con un privato dominio, e bene e sapientemente nell'art. 465 delle

(1) Veggasi la lezione XVI.

leggi civili conformemente al Codice civile della Francia si ritengono come pertinenze del pubblico demanio tutte le cose non suscettive di privato dominio; e però non può in alcun modo aversi il diritto di possesso sulle cose destinate al pubblico uso. Di vero acquistandosi col possesso civile la presunzione del dritto di proprietà, fino a che non si diffinisca la disputazione sulla proprietà del fondo, ripugna assolutamente un tal possesso sulle cose incapaci di privata appropriazione, quali sono quelle destinate all'uso generale della società.

Il possesso è poi l'elemento naturale per acquistare la prescrizione, e quindi per tutte le cose imprescrittibili non può darsi possesso civile, ed essendo le pertinenze del demanio pubblico fuori commercio e quindi non soggette a prescrizione, non può nè anche concepirsi l'idea del diritto di possesso sulle pertinenze pubbliche; e poichè le azioni possessorie, per le nostre leggi, unicamente mirano alla tutela del possesso civile, così non possono in nessun modo sperimentarsi per le pertinenze del pubblico demanio dai privati contro la pubblica amministrazione. Ma può l'amministrazione far uso dell'azione possessoria per le proprietà pubbliche? Per regola generale non avvi alcuna distinzione a fare infra possesso e dominio per le cose pertinenti al pubblico demanio, perocchè dalla dichiarazione della natura di esse, si viene in cognizione della spettanza pubblica o privata, e quindi riesce inutile ogni disquisizione sul possesso. Ma nel caso che un privato si facesse a dimandare una revindicazione di suolo per incorporazione fattane ad una pubblica strada,

l'amministrazione trattandosi di una proprietà privata, capace ad essere acquistata con la prescrizione, può tutelarne il possesso civile mediante l'azione possessoria; e per la disamina di una quistione di tal genere è competente il potere del contenzioso amministrativo, avvegnachè il possesso di una strada è del tutto diverso da quello di una proprietà privata, che sta nell' uso pubblico di quella, che unicamente può essere conosciuto dai giudici amministrativi.

Le leggi di Roma concedeveno la nunciazione di nuova opera, nel fine di prevenire i danni che un proprietario di un fondo poteva patire dalle opere cominciate da un proprietario di altro fondo. Nel titolo 1 del lib. 39 del Digesto si parla di quest' azione, e la parola *nuntiare* si ritiene come una proibizione, che il proprietario danneggiato fa all' autor del danno, per modo che *nuntiare* vale lo stesso che *prohibere interdicere*. Per far sperimento della nunciazione di nuova opera, richiedesi un mutamento allo stato attuale delle cose, succeduto per effetto di una costruzione di un'opera novella, ovvero per la distruzione di una preesissente. *Opus novum facere videtur qui aut aedificando aut detrahendo aliquid pristinam faciem operis mutat;* e necessaria cosa è che l'opera fosse cominciata e non già compiuta. *Hoc autem remedium operis novi nuntiationis, adversus futura opera introductum est, non adversus praeterita* (1). Stabilite le vere teoriche della nunciazione di nuova opera agevolmente osservasi, che i privati non possono mai sperimentarla contro l' am-

(1) Veggasi la legge XIV del tit. de nov. oper nuntiat.

ministrazione pubblica per le cose pertinenti al pubblico demanio, avvegnachè qualsiesi danno che risentir potesse un privato proprietario, sia per un opera novella che costruisca l' amministrazione su di una cosa destinata all' uso generale, ovvero per la demolizione di una preesistente, non può mai esser materia legittima di un' azione, sia innanzi a'collegii amministrativi che ai civili. L' amministrazione nelle sue opere non ha altro fine che il bene generale, e il privato non può impedire l' azione amministrativa per i danni che verrebbe a patirne, e solo ha diritto al compensamento di quelli che si recano ai suoi fondi, poichè il potere amministrativo è indipendente nelle sue funzioni, e l' interesse pubblico è superiore a quello dei privati. Nè per gli abusi che gli agenti dell'amministrazione avessero fatti nell' eseguimento de'pubblici lavori può convenire la nunciazione di nuova opera, giacchè la legittimità del fatto dei pubblici uffiziali, non può disaminarsi giuridicamente, e solamente compete il ricorso a S.M. o a' Ministri di Stato per i superiori provvedimenti. Ogni autorità dello stato nell'esercizio delle sue funzioni è garentita dalla legge, e solo il Re o il Ministro delegato può dichiarare la illegittimità dei suoi e però per gli eccessi commessi dagli Agenti dell' amministrazione nell'eseguire le pubbliche opere non può farsi sperimento della nunciazione di nuova opera, ma unicamente può avanzarsi ricorso a S. M. o ai Ministri di Stato, come fu anche dichiarato col Real Rescritto dei 20 settembre 1823 nella causa tra uno Scarpa e la direzione generale dei ponti e delle strade. Ma per i danni cagionati non per fatto dell'am-

ministrazione, ma degl' intraprenditori dei pubblici lavori alle proprietà dei privati, possono questi far uso della nunciazione di nuova opera? Per l'art. 10 della legge dei 21 marzo 1817 si dispone di essere di competenza delle autorità del contenzioso amministrativo tutte le quistioni relative ai danni commessi verso i privati dagl' intraprenditori dei pubblici lavori nell' esecuzione delle loro intraprese; e quindi dichiarandosi dalla legge la competenza speciale dei giudici amministrativi per le controversie di questo genere pare evidente di non potersi far sperimento della nunciazione di nuova opera, la quale è riservata alla conoscenza dei giudici di circondario, per le leggi vigenti. E poi permettendosi ai privati quest' azione, sarebbe nel loro arbitrio di opporsi agli atti dell' amministrazione, e i giudici civili colle loro decisioni farebbero ostacolo al corso spedito di essi, perocchè non sempre è facil cosa discernere i limiti fermati dalle autorità amministrative nell' esecuzione delle opere pubbliche, per venir in cognizione dell' abuso commesso dall' intraprenditore pubblico.

Ma la nunciazione di nuova opera vietata ai privati contro l' amministrazione, può convenire a quest'ultima contro i primi per le diverse pertinenze del demanio pubblico? La nunciazione di nuova opera com'è stabilita nelle nostre leggi trae la sua origine dagl' interdetti dei romani, e quindi debbesi tenere come un'azione possessoria, giacchè quantunque possa avanzarsi non solo sulla base del dritto di possesso, ma anche colla qualità di proprietario, pure risguardando unicamente una misura provvisoria, che il magistrato prende per impedire il prosegui-

mento di un'opera, non può aver mai l'indole di un'azione petitoria. Or le azioni possessorie non possono per la natura stessa delle cose competere per le proprietà destinate all'uso pubblico, e però l'amministrazione non può sperimentare la nunciazione di nuova opera per esse proprietà. E poi i giudizi relativi alle contravvenzioni commesse sulle cose pubbliche hanno l'indole di giudizi penali e non civili, e quindi comprendono due parti, la verifica cioè del fatto della usurpazione e il riconoscimento dell'autore della medesima, per profferirsi la punizione statuita, e la legge del 25 marzo 1817 ha fermato tutto il procedimento per queste contravvenzioni, non si facendo alcun motto della nunciazione di nuova opera in nessuna delle leggi amministrative del regno. Nè può dirsi che nel silenzio delle leggi amministrative può farsi ricorso alle leggi civili, perocchè le materie che formano obbietto di un dato ordine di leggi non possono trattarsi con leggi di ordine diverso; e le pertinenze del demanio pubblico perchè destinate all'uso generale della società, sono del tutto stranie alle regole delle leggi relative alle proprietà dei privati. Inoltre se i privati non possono in nessun modo far sperimento della nunciazione di nuova opera per le cose pubbliche, sarebbe contrario ad ogni principio di ordinamento giuridico concedere un'azione all'amministrazione, e negarla negli stessi casi ai privati.

I giudizi per le contravvenzioni commesse sulle dipendenze del pubblico demanio debbono tenersi come giudizi penali o civili? Per l'art. 1 della legge del 25 marzo 1817 si dispone che accadendo una delle contravven-

zioni espresse negli art. 6 e 7 della legge sul contenzioso amministrativo, il Sindaco appena informatone per via di querela, notorietà o altrimenti, ordinerà al 1. eletto del comune, il quale è incaricato delle funzioni del ministero pubblico, ed in mancanza sua al 2. eletto, perchè si conferisca sul luogo per verificare il fatto e l'imputato della contravvenzione. In vista della verifica dell'eletto, il Sindaco ritrovando che la contravvenzione dà luogo ad una multa che non oltrepassa sei ducati, farà chiamare alla sua presenza l'imputato e i testimoni, ed ove la contravvenzione dà luogo ad una multa che eccede sei ducati, il sindaco trasmetterà la verifica dell'eletto e le altre pruove raccolte al Consiglio d'intendenza per la decisione (1). Dal metodo e dalla forma stabilita dalla legge per la verifica delle contravvenzioni sulle cose del demanio agevolmente si osserva essere penali i giudizi che le concernono avvegnachè tutti i giudizi penali, non esclusi quelli per le contravvenzioni in generale, si distinguono in due parti: la prima tende ad assicurare l'avvenimento o sia il fatto del reato, che dicesi pruova generica, rendendo unicamente certa l'esistenza del reato e determinandone il genere, e l'altra dicesi pruova specifica, perchè mira a conoscere l'autore del reato e ne fissa la specie. Or pel disposto dell'art. 1 della legge del 25 marzo 1817 gli eletti sono incaricati di verificare il fatto e l'imputato della contravvenzione, e quindi i giudizi che si fanno in seguito di queste verificazioni hanno l'indole di giudizi penali, perchè tendono ad assicurare la

(1) Veggansi gli art. 1, 2 e 3 della legge dei 25 marzo 1817.

pruova generica e la specifica, cioè il fatto della contravvenzione e l'autore della medesima. E le disposizioni degli art. 210 e seguenti della legge anzidetta rendono anche più certo di essere penali i giudizi che si fanno per le contravvenzioni di questo genere, perocchè i Segretarii generali delle Intendenze sono destinati ad esercitare le funzioni di pubblico ministero presso i Consigli delle medesime, e debbono dimandare l'applicazione della multa corrispondente contro l'imputato ; e le decisioni dei Consigli debbono contenere due capi distinti, cioè la dichiarazione della reità o dell'innocenza dell'incolpato , e l'applicazione della pena o l'assoluzione.

Ma fatta astrazione dalle disposizioni delle nostre leggi sulla materia, e unicamente posta mente all'indole delle cose, chiaramente si ravvisa che i giudizi per le contravvenzioni commesse sulle pubbliche pertinenze sono penali. Di vero nei giudizi civili si dichiara la spettanza di un diritto controverso , e spesse volte si profferiscono anche condanne per multe e per danni ed interessi, e nei giudizi penali per l'opposito trovasi definito il diritto, e unicamente si punisce la violazione di esso , e fra le pene , le leggi penali statuiscono anche le multe. Or per i fondi del demanio pubblico non può darsi disputazione sul diritto di proprietà di essi , avvegnachè sono incapaci di privata appropriazione , e definitane la natura , chiaramente si viene in cognizione della loro spettanza al pubblico demanio , e quindi ogni controversia per i fondi di questo genere non può versarsi sulla spettanza della cosa , non potendo mai pertenere ai privati , ma il procedimento stabilito dalla legge tende solo a far riparare il danno commesso

alla pertinenza pubblica, a e far punire il reo con la multa. Inoltre nei giudizi per le contravvenzioni comprese negli art. 6 e 7 della legge del 1817 si applica egualmente che in tutti i giudizi penali una pena, qual'è la multa, ad un reato; e se nei giudizi civili anche si profferiscono condanne di multa e di danni ed interessi, queste condanne sono una conseguenza del fatto del giudicabile, perchè tendono a far ristorare la parte avversa nell'*id quod interest* pel danno recatogli, ma le multe per le contravvenzioni mentovate non sono una conseguenza del fatto, ma una vera pena al fatto medesimo, *ne in posterum peccetur*, che è la teorica fondamentale per lo stabilimento delle pene. Le multe per le contravvenzioni sulle cose pubbliche, la legge le stabilisce a pro dell'amministrazione non già come danneggiata, ma come offesa nelle cose poste sotto la sua tutela e destinate all'uso generale. Nè da ultimo debbesi lasciare inosservato che l'esecuzione giudiziaria dei regolamenti di polizia urbana e rurale forma parte della giustizia penale, giusta il disposto dell'art. 467 delle leggi penali. Ma se i giudizi per le contravvenzioni commesse sulle pertinenze pubbliche sono penali, non può porsi in dubbio che quante volte si contenda tra l'amministrazione ed un privato sulla natura di una strada ad esempio, se cioè fosse pubblica o privata, in questo caso il giudizio debbesi reputar civile, avvegnachè trattasi di decidere della spettanza di una proprietà, mediante la dichiarazione della qualità della strada, e non già debbesi punire una violazione operata su di una cosa destinata a pubblico uso.

Le cose pertinenti al pubblico demanio, come

osservammo in altra lezione, sono nella proprietà dello stato, e destinate all' uso generale della società, e però gli agenti dell' amministrazione civile, per tutelare quest'uso generale, legittimamente stanno in giudizio in tutte le quistioni che possono risguardarle. La legge dei 25 marzo 1817 sulla procedura del contenzioso amministrativo ritiene interamente questi principii, perocchè conferisce agli agenti dell'amministrazione civile la facoltà di verificare le contravvenzioni sulle cose destinate all' uso pubblico, i quali hanno anche il potere di giudicarle ove la multa da applicarsi non eccede la somma di ducati sei, ed eccedendola i Segretarî generali delle Intendenze quali agenti del Governo presso i consigli delle medesime hanno il debito di farle ammendare. Ma poichè le cose del demanio sono nella proprietà dello stato, così il Direttor generale della Real cassa di ammortizzazione e del demanio pubblico per la tutela della proprietà dello stato, può legittimamente istituir giudizî per i fondi che costituiscono il solo demanio pubblico e non già il demanio municipale, ovvero intervenire in quelli che già si trovassero introdotti. Il decreto organico dell' amministrazione generale della Real cassa di ammortizzazione e del demanio pubblico del 5 dicembre 1825, la dichiara incaricata del demanio pubblico, compreso quanto trovasi espresso negli articoli 463 a 466 delle leggi civili, e quindi legittimamente l'amministrazione del demanio può istituire giudizii, ovvero intervenire in quelli già introdotti, quante volte sievi controversia per una proprietà dello stato, destinata al servigio pubblico (1)

(1) Veggasi l' art. 1 del Real decreto dei 5 dicembre 1825.

LEZIONE XXVII.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

Le strade sono necessarie ad eseguire il commercio fra luogo e luogo, e per la natura stessa delle cose non possono formar obbietto di proprietà privata. Partizione delle strade in pubbliche e vicinali, ed esposizione delle diverse specie di strade pubbliche secondo le leggi del Regno. Enumerazione di molte servitù che le pubbliche strade hanno su i fondi dei vicini proprietari. Le quistioni concernenti le pubbliche strade debbono esser diffinite dai giudici del contenzioso amministrativo per i veri principii della scienza. Esposizione di tutto il sistema legislativo della Francia intorno alla competenza delle diverse autorità nella materia delle strade. Per le leggi del nostro Regno le controversie intorno alla proprieta o alle servitù delle strade pubbliche vanno sommesse all' esame dei giudici del contenzioso amministrativo, come anche quelle concernenti i parziali diritti costituenti la proprietà. Ove nella costruzione di una strada si fossero adoperati dei materiali pertinenti a dei particolari, e sorgesse disputa per la definizione del valore di essi o per i danni patiti, dovrebbe giudicarla il potere civile. Le quistioni intorno alle piante altrui collocate nelle strade pubbliche, quante volte il proprietario ne richiamasse la proprietà, per non aver ancora estese le radici sono di competenza del potere amministrativo. Le controversie per le costruzioni e gli scavamenti nella parte sottoposta delle strade debbono disaminarle i giudici civili, purchè non venga compromesso l' uso generale della strada. Gli accrescimenti che le strade ricevono per effetto dell' alluvione, ove venissero contesi dai proprietari aventi diritto a trarne vantaggio, formano obbietto di esame pei giudici amministrativi, purchè il terreno aggiunto costituisce già parte della strada. Esposizione di varii casi, per determinare la competenza del potere amministrativo nella materia dei diritti di accessione relativi alle pubbliche strade.

Nelle lezioni passate ci siamo occupati a tener discorso dell'indole in generale delle perti-

nenze del pubblico demanio, fermando i principii fondamentali della competenza delle autorità del contenzioso amministrativo, per le controversie che le risguardano. Nella presente lezione daremo cominciamento alla sposizione delle regole speciali sulla competenza delle autorità medesime, per le diverse maniere di beni di pubblica pertinenza, e primamente faremo parola della competenza de' giudici amministrativi sulla materia delle strade pubbliche. Al certo sono le strade assai troppo necessarie ad eseguire il commercio fra luogo e luogo per la satisfazione dei bisogni degli uomini e però per la natura stessa delle cose, non possono formar obbietto di proprietà privata, ma a tutti si pertiene il diritto di usarne, e al Governo la facoltà di tutelarne la destinazione all' uso pubblico. *Viam publicam eam dicimus cujus etiam solum publicum est. Non enim sicuti in via privata ita et in publica accipimus: viae privatae solum alienum est, et ius tantum eundi et agendi nobis competit; viae autem publicae solum publicum est, relictum ac directum certis finibus latitudinis ab eo qui ius publicandi habuit, ut publice iretur commearetur* (1). Per leggi del nostro regno le strade vicinali, dette anche sentieri, sono unicamente stabilite per il comodo e l' accesso tra due o più fondi vicini, e considerate come private proprietà, formano obbietto delle disposizioni delle leggi civili, e le sole strade pubbliche costituiscono una dipendenza del pubblico demanio giusta le disposizio-

---

(1) L. 2 §. 21 ff. ne quid in loco publico lib. 43 tit. 8.

ni dell' art. 463 delle leggi civili, e dell'art. 6 della legge sul contenzioso amministrativo.

Le strade pubbliche si distinguono in regie e in traverse ed in provinciali e comunali. Le prime sono quelle che mettono capo alla capitale del regno e si protraggono sino ai regni stranieri o alle provincie lontane, le traverse servono di comunicazione fra due strade regie, le provinciali per agevolare il commercio e il movimento fra i diversi paesi delle provincie, e le comunali servono alle comunicazioni di pochi comuni o anche dei diversi tenimenti di uno stesso comune (1). Le strade debbono avere i fossi laterali per dare corso alle acque e impedire le usurpazioni dei proprietarii confinanti ed essendo i fossi accessorii delle strade debbono anche tenersi come pertinenze del pubblico demanio, e diverse servitù hanno le strade a carico dei fondi vicini, non potendosi tenere a bosco sino ad una data estensione per render sicuro il corso pubblico; e i proprietarii confinanti debbono ricevere nei loro fondi i materiali che si estraggono dallo spurgamento de' fossi, e somministrare quelli necessari alla formazione e al mantenimento delle strade.

In altra lezione dimostrammo (2) che le controversie relative alle pertinenze del demanio pubblico doveano esser sempre diffinite dalle autorità del contenzioso amministrativo, e però

(1) Veggasi il regolamento approvato col decreto dei 27 giugno 1820 sul proposito.
(2) Veggasi la lezione XXV.

le stesse autorità debbono decidere le quistioni concernenti le pubbliche strade. L'ampliazione del potere dell'amministrazione e del contenzioso di essa è in ragione dello sviluppo maggiore delle società civili, e ne' tempi e luoghi incolti poca protezione riscuotono dalle leggi, perocchè queste si hanno precipuamente l'indole di leggi private, risguardando gli uomini nel loro stato individuale e non già nelle loro associazioni; ma nell'incivilimento delle nazioni le cose pubbliche maggiore tutela ricevono dalle leggi, restando sottratte alle cure del potere civile è commesso a quelle della pubblica amministrazione. In Francia per le leggi de' 22 dicembre 1789 e dei 10 gennaio 1790 su l'ordinamento dipartimentale, le amministrazioni de' dipartimenti erano incaricate sotto l'ispezione e la direzione del Re della conservazione delle foreste, delle riviere, de'cammini e di tutte le altre proprietà pubbliche, non che de' lavori per la formazione delle strade, de'canali e di ogni altra opera pubblica; e per l'altra legge degli 11 settembre 1790 si statuì che l'amministrazione in materia di grandi strade perteneva a'corpi amministrativi, e la polizia di conservazione tanto per esse che pei cammini vicinali a'giudici dei distretti. Sicchè per effetto di quest'ultima legge l'amministrazione diretta delle strade fu conferita al potere amministrativo, e l'applicazione delle pene per le contravvenzioni commesse ai collegi giudiziarii (1).

---

(1) Veggasi Serrigny nel vol. 2 pag. 4 e 5 della sua giudiziosa opera su l'ordinamento, la competenza e la procedura del contenzioso amministrativo.

La legge de' 28 piovoso anno 8 fondamentale per l'amministrazione della Francia, e che separò il contenzioso amministrativo dall'amministrazione diretta incaricò i Consigli di Prefettura di pronunziare sulle difficoltà che sorgevano infra gl' intraprenditori de' pubblici lavori e l' amministrazione, relative al senso e alla esecuzione de' contratti, e su i richiami avanzati da' privati per danni ricevuti dal fatto degl' intraprenditori, e non già per opera dell'amministrazione; e gli stessi Consigli diffiniscono le controversie intorno alle indennità dovute ai privati, pel terreno preso per la formazione dei cammini, de' canali e delle altre opere pubbliche, trattandosi di una servitù che i fondi limitrofi si hanno verso le strade. La giurisdizione per punire le contravvenzioni commesse sulle cose di pubblico uso rimase presso i collegi civili, e con gran danno della società, giacchè tutto ciò che reca disturbo al libero corso delle strade, dev'essere corretto con celerità, incompatibile colle forme e co' procedimenti giudiziarî. La legge de' 29 floreale anno 10 seguendo i veri principî della scienza sottrasse sì fatta giurisdizione al potere civile, e statuì di dover essere provate, represse e perseguitate nelle vie amministrative ogni maniera di contravvenzioni, e deterioramenti, commessi sulle grandi strade, su gli alberi che le costeggiano, su i fossi e le opere di arte e i materiali destinati al loro mantenimento, e su i canali e le riviere navigabili e i cammini che le circondano (1). Sicchè in

(1) Les contraventions en matière de grande voirie, telles qu' anticipations, depôt de fumiers et autres objets, et toute

Francia i Consigli di Prefettura non pure sono oggigiorno competenti a giudicare le quistioni che insorgono in materia di strade, o altre cose pubbliche, ma anche a punire le contravvenzioni che vi si commettono.

Queste contravvenzioni vengono verificate dai Sindaci o da' loro aggiunti, dagl' ingegneri dei ponti e delle strade, dagli agenti della navigazione, da'Commessarii di polizia e dalla gendarmeria; e i corrispondenti processi verbali s'inviano a' Sottoprefetti, per disporre provvisoriamente, salvo sempre il ricorso al Prefetto, quel che debba farsi per porre riparo al danno cagionato. I Consigli di Prefettura poi decidono diffinitivamente per queste materie, e le loro decisioni sono esecutive e traggono ipoteca, senza l'autorità dei tribunali e non ostante qualunque ricorso. Il decreto dei 16 dicembre 1811 altre norme speciali fermò, statuendo che i gendarmi, le guardie rurali, i conduttori dei ponti e delle strade, ed altri agenti chiamati a soprantendere alla polizia delle strade possono affermare i processi verbali di contravvenzione o delitti innanzi al sindaco o all'aggiunto del luogo, che vengono indi rimessi al sottoprefetto, per disporre, nei sensi della legge dei 29 floreale anno 10, la riparazione del danno commesso dai delinquenti, trattandosi di degradazioni ov-

espèce de détériorations commises sur les grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, ouvrages d'art, et materiaux destinés à leur entretien, sur les canaux et rivières navigables, leur chemins de halage, francs bords, fossès et ouvrages d'art, seront constatées, reprimées et poursuivies par voie administrative (Art. 1 della legge dei 29 floreale anno 10).

vero di depositi d' immondizie o altre sostanze, rendendone conto al Prefetto mercè i processi verbali. I consigli di prefettura sono destinati a decidere tanto sulle opposizioni prodotte da' delinquenti contro le decisioni provvisorie del sottoprefetto, che per le ammende incorse da essi. I collegii giudiziari poi giudicano delle quistioni relative a' furti dei materiali, e alle riparazioni dei danni richiamati dai privati, e per le leggi della Francia tutte le controversie di proprietà, tuttochè concernano le strade o altre cose pubbliche, vanno sempre sommesse alla giurisdizione del potere giudiziario, reputando trattarsi in questi casi non di torre un ostacolo posto dai privati all' azione amministrativa, ma in vece di diffinire una disputa di proprietà.

Per i veri principii della scienza del diritto amministrativo tutte le controversie relative alle strade pubbliche debbono essere giudicate dalle autorità del contenzioso amministrativo, nè può farsi alcuna eccezione per i casi di proprietà o di servitù, perocchè il dominio delle strade e di tutte le pertinenze pubbliche ha una indole del tutto disforme da quella delle proprietà patrimoniali dello stato; essendo quelle destinate all' uso generale della società, e però formando obbietto del diritto amministrativo e non del diritto civile, le quistioni che le concernono debbono essere di competenza delle autorità del contenzioso amministrativo. Le leggi delle due Sicilie hanno pienamente ritenuti questi principii avvegnachè nell'art. 5 della legge dei 21 marzo 1817 espressamente si dichiara che tutte le quistioni di proprietà e di servitù sono di competenza delle autorità giudiziarie, e si fa eccezio-

ne per i casi contemplati nell' art. 6, nel quale si statuisce che tutte le controversie che insorgono sulle strade pubbliche, o che riguardino l'occupazione di tutta o di una parte della loro area, o la riparazione dei danni cagionativi, o l'obbligo di mantenerle, perterranno ai giudici del contenzioso amministrativo. Sicchè per effetto di queste disposizioni la giurisdizione amministrativa nella materia delle strade si versa sopra tre obbietti; la occupazione dell'area di esse, la riparazione dei danni cagionativi, e l'obbligo di mantenerle. Le quistioni concernenti l'occupazione di tutta o di una parte dell'area di una strada sono assai ampie, e comprendono anche quelle che potessero insorgere intorno alla proprietà del suolo di esse; e la legge del 1817, seguendo i veri principii della scienza, ha fermate queste norme, per sicurare l'uso pubblico delle strade tutelato dell'autorità del governo. Nè si fa distinzione alcuna pei casi pei quali è avvenuta l'occupazione della strada, se cioè il privato pretenda la proprietà del suolo di essa, perocchè sempre vien compromesso l'uso pubblico della società, e quindi l'interesse governativo della pubblica amministrazione.

L'esercizio del diritto di proprietà comprende gli atti al proprietario permessi, che si riducono al godimento all'esclusione e disposizione; e tutti i diritti reali sono la collezione di quei diritti che radunati costituiscono il dominio, e ciascuno di essi è uno smembramento della piena proprietà, ed essendo ogni proprietario arbitro assoluto delle sue cose, così a proprio talento possono smembrarsi dal dominio tutti i diritti che vogliono, purchè non se ne faccia un uso consi-

trario alle leggi. Fermati questi principii generali sul diritto di proprietà, e fermato il principio che qualsivoglia quistione di proprietà che possa insorgere sulle strade pubbliche entra nella sfera della competenza delle autorità del contenzioso amministrativo, segue che ogni disamina su i parziali diritti costituenti la proprietà vien sottratta al potere giudiziario; e però tutte le controversie sul diritto di usare della strada e su quello di escludere e disporre, e per qualunque altro diritto reale che si pretendesse su le medesime, formano per regola generale obbietto di esame pel potere amministrativo.

Per i principii del dritto civile la proprietà dà anche diritto a tutto ciò che si unisce o che accede alla propria cosa, chè il dominio non si limita soltanto alla superficie della terra, ma si estende a tutto ciò che è al di sotto, o al di sopra di essa, per guisa che dal suolo sino al Cielo, ove potesse giungersi, tutto si pertiene al proprietario, come del pari tutto ciò che è sottoposto alla propria cosa sino al centro della terra. Ogni costruzione, piantagione o opera sul proprio fondo si presume fatta dal proprietario e a sue spese, ove non fosse provato il contrario, potendo sempre dimostrarsi di essere state le opere eseguite con i materiali altrui, ovvero da un terzo possessore coi suoi proprii, e nel primo caso il padrone del suolo è tenuto a pagare il valore dei materiali, e può anche esser condannato ai danni ed interessi, ma il padrone dei materiali non può riprenderli. Per le piantagioni poi fatte colle piante altrui, ove queste hanno estese le radici nel suolo, il padrone non può rivendicarle, formando accessione al

suolo; e per l'opposito quante volte non ancora si sono incorporate alla terra, possono ripetersi, non essendosene fatto acquisto per dritto di accessione.

Fermati questi principii generali di dritto civile, è a porsi mente, che ove si fossero adoperati dei materiali pertinenti ai privati nella costruzione di una strada, ed insorgesse controversia infra l'amministrazione ed un privato per la diffinizione del valore dei materiali, ovvero per i danni patiti, dovrebbero sempre giudicarne i collegii civili. Di vero la giurisdizione dei giudici amministrativi nella materia delle strade, si protrae unicamente alla tutela dell' uso pubblico di esse e poichè al padrone dei materiali non compete la facoltà di riprenderli, così nelle quistioni di tal genere non può esser mai compromesso l' uso delle strade, ed il pagamento del valore delle cose adoperate, ovvero dei danni ed interessi, concerne soltanto una controversia di privato interesse tra l' amministrazione ed il proprietario, all' esame dei giudici civili confidata. Le quistioni poi intorno alle piante altrui collocate nelle strade pubbliche, ove il proprietario ne richiamasse la proprietà, per non avere ancora estese le radici, sono di competenza dei collegi del contenzioso amministrativo. Le piante formano una dipendenza delle strade, e quindi costituiscono una parte del demanio pubblico, e le quistioni che le risguardano, al pari di quelle che riflettono le strade vanno sommesse a'giudici amministrativi. Quante volte poi si trattasse del pagamento del valore delle piante, ovvero per i danni ed interessi patiti, essendo le azioni meramente civili, debbonsi sperimentare innanzi a'collegi giudiziari.

Abbiamo osservato che la proprietà del suolo, dà anche diritto alla parte sottoposta sino al centro della terra, e quindi le radici che si estendono nel proprio fondo possono togliersi; e il proprietario ha la facoltà di fare tutte le costruzioni e gli scavamenti, e trarne tutti i prodotti che ne provengono (1). Le controversie tra l'amministrazione e i privati intorno alle costruzioni e agli scavamenti nella parte sottoposta delle strade, o per le radici degli alberi dei vicini proprietarii sono di competenza del potere giudiziario, perocchè trattasi di mere azioni civili, che non compromettono in alcun modo l'uso pubblico delle strade. Ma diverrebbero indubitatamente competenti i giudici amministrativi, ove la disputa potesse in qualsiesi modo ledere l'uso generale della cosa pubblica, come se gli scavamenti intrapresi dal proprietario confinante alla strada, recassero danneggiamento all' area della medesima, mentre le quistioni di questo genere risguardano l'esistenza stessa della via pubblica ed altamente interessano il bene sociale, tutelato dal potere amministrativo. Parimente debbonsi tener competenti a procedere i giudici del contenzioso amministrativo, ove l'amministrazione sostenesse il danno dell'uso pubblico della strada, e il privato lo negasse; avvegnachè la disamina del modo come tutelare le diverse pertinenze del pubblico demanio e farle atte al loro fine, non può farsi colle norme delle leggi civili, ma in vece colle vedute generali della pubblica amministrazione. Le contese che

(1) Art. 477 e 595 delle leggi civili.

potessero aver luogo per la spettanza di un tesoro rinvenuto nelle viscere di una strada, dovrebbero sempre disaminarsi dalle autorità giudiziarie chè unicamente si contende della spettanza di una proprietà mobiliare, regolata dalle leggi civili.

Gli accrescimenti che le strade pubbliche potessero avere, per effetto dell'alluvione, ove venissero contesi da' proprietarii aventi diritto a trarne vantaggio, formano obbietto di esame pei giudici amministrativi, quante volte il terreno aggiunto costituisse già parte della strada, ovvero una sua dipendenza. Di vero, per l'alluvione, la proprietà delle nuove terre si accresce alle antiche, a misura che si uniscono, e prendono la stessa natura di queste; ed essendo le strade una dipendenza del pubblico demanio, si rende aperta la competenza delle autorità amministrative, trattandosi di controversie relative alle cose destinate all'uso generale della società. I trasporti fatti dall'impeto delle acque, quando, cioè, un fiume o una riviera, sia o non sia navigabile, caccia con forza istantanea una parte considerevole e riconoscibile di terreno verso una strada pubblica, ove gli agenti dell'amministrazione ne han preso possesso, con ridurre il terreno a cammino pubblico, e fosse decorso l'anno dal giorno del possesso, divengono anche parte del pubblico demanio, come accessorî della strada. Se l'antico proprietario richiamasse la parte di terreno distaccata dal proprio fondo, e l'amministrazione resistesse alla dimanda, sostenendo essere incorporata alla strada da più di un anno, la disputa dovrebbe essere disaminata dai collegi del contenzioso am-

ministrativo. L'acquisto che si fa per l' impeto delle acque è un diritto di accessione, e la cosa che accede ad un'altra prende la stessa indole di quella a cui si unisce, sicchè il terreno trasportato acquista l'indole di una proprietà pubblica, perchè acceduto alla strada; e quindi le dispute intorno alla legittimità dell'accessione, pel possesso preso dall' amministrazione, e pel richiamo non fatto dal privato infra l'anno, a norma dello art. 484 delle leggi civili, formano evidentemente materia della giurisdizione de'collegi amministrativi. Sarebbero nondimeno competenti a procedere le autorità giudiziarie, quando al tempo della rivendicazione dell'antico proprietario, l' amministrazione non ancora avesse ridotto a strada il terreno ovvero col fatto non fosse tale divenuta, perocchè in questo caso non vi sarebbe contesa per una proprietà pubblica, ma invece per la spettanza di una proprietà particolare tra l'amministrazione ed un privato.

Pel disposto dell' art. 488 delle leggi civili, quando un fiume o una riviera, sia o no navigabile o atta a' trasporti, si apra un nuovo corso, abbandonando l'antico letto, i proprietarî de' fondi occupati si dividono a titolo d' indennità l' antico letto abbandonato, ciascuno in proporzione del terreno che gli è stato tolto. Sicchè, ove fra i fondi occupati fosse anche una strada pubblica, l'amministrazione avrebbe anche diritto, a titolo d' indennità, ad una parte dell'antico letto abbandonato dal fiume; e sorgendo controversia intorno alla ripartizione del letto antico del fiume fra i proprietari, dovrebbe la stessa esser diffinita dal potere giudiziario.

Di vero essendo stata la strada occupata dal fiume, il terreno che si ha a titolo d' indennità, non ha al certo la qualità di strada, ma invece forma una proprietà patrimoniale dello Stato, poichè la qualità di cosa pubblica nasce dallo stato attuale di essa, e non già da una destinazione che potrebbe ricevere.

LEZIONE XXVIII.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE

Le pertinenze del demanio pubblico possono andar sommesse a servitù verso i fondi dei privati compossibili colla loro speciale destinazione. Il diritto che ha il proprietario di far cadere le acque sul suolo pubblico, e di aprire le finestre sulla strada e di passarvi per recarsi alla sua proprietà formano tante servitù, alle quali le strade vanno sommesse. Tutte le controversie intorno alle servitù delle strade verso i fondi dei privati debbono diffinirsi da' giudici amministrativi, purchè non fosse soppresso l' uso pubblico della strada, e il suolo divenuto in conseguenza una proprietà patrimoniale dello stato. Enumerazione di molte servitù, alle quali i fondi de' privati vanno sommessi verso le pubbliche strade, secondo le leggi della Francia e del nostro Regno. Nascendo controversie per le servitù verso le strade debbono sempre procedere i giudici del contenzioso amministrativo, come anche debbono questi procedere per le disputazioni intorno al modo dello esercizio delle medesime. Le quistioni relative alle riparazioni de' danni cagionati alle strade debbono essere decise dal potere del contenzioso amministrativo, anche quando le contravvenzioni non fossero punite dalla legge. Per le usurpazioni de' materiali pertinenti ad una pubblica strada debbono procedere i giudici amministrativi, quando essi materiali furono svelti coll' intendimento di esser rimessi, ma per l'opposito sono competenti i giudici civili quando i materiali furono preparati, per esser messi in opera nella costruzione della strada. La legge de' 21 marzo 1817 tribuisce al potere del contenzioso amministrativo la giurisdizione per diffinire le controversie nascenti dall' obbligazione di mantenere le pubbliche strade, non pure quelle relative alla validità legittimità o interpetrazione de' contratti, ma anche le altre intorno all' intelligenza della legge e della sua applicazione al contratto. Quali autorità debbono procedere per la dichiarazione di risponsabilità di un architetto direttore di una strada per la cattiva costruzione della medesima? Le quistioni fra gl' intraprenditori de' pubblici lavori e i

sotto appaltatori debbono esser decise dalle autorità giudiziarie. I principi esposti sulla materia delle strade trovano piena applicabilità per le strade ferrate, anche quando fossero queste concedute a' particolari.

Le servitù sono de' diritti reali stabiliti sulla cosa altrui e costituiscono uno smembramento della proprietà piena; e tutti i beni immobili possono esser sottoposti alle servitù, qualunque ne fosse il propietario, sia che questi beni si pertengono allo Stato, a'Comuni o a'privati. Le pertinenze del demanio pubblico, comechè destinate all' uso generale e quindi incompatibili con ogni privato dominio, pure possono andar sommesse a servitù verso i privati compossibili colla loro speciale destinazione. Il diritto che ha il proprietario di far cadere le acque della sua casa sul suolo pubblico e di aprire le finestre sulla strada, e di passarvi per recarsi alla sua proprietà, formano tante servitù, alle quali le strade pubbliche vanno sommesse. Nè possono questi diritti confondersi con quelli di uso, che indistintamente a tutti competono sullo pubbliche proprietà, perocchè non sono di un' indole meramente personale, ma in vece sono stabiliti per alcuni determinati fondi; per modo che la cosa pubblica serve alle cose dei privati. Sicchè ove fosse legalmente cambiata la destinazione di una proprietà pubblica, per modo che divenisse una proprietà patrimoniale dello Stato, i proprietari delle case conservano sempre tutti i diritti di servitù che sull' antica strada aveano acquistato. Ma i diritti de' privati sulle strade non possono sminuire il potere dell' amministrazione di alterare o recar mutamento alla via pub-

blica, poichè questi atti non ledono in nessun modo un diritto privato garentito dalla legge.

Stabiliti questi principi è a porsi mente, che quando l'amministrazione crede recar mutamento alle strade pubbliche, sia col ribassarle, ovvero con elevarne il livello, e i vicini proprietari reputandosi lesi ne' loro diritti di servitù, avanzano richiami contro gli atti amministrativi, tali controversie debbono diffinirsi da'collegi del contenzioso amministrativo; avvegnachè l'uso pubblico delle strade vien tutelato dal Governo, che deve porre in opera tutti i mezzi necessari, per renderle sempre più comode all'universale. Ma ove legalmente si sopprimesse l'uso pubblico di una strada, per guisa che il suolo diventasse una proprietà patrimoniale dello Stato, e sorgessero controversie intorno alle servitù delle vicine abitazioni, dovrebbe decidere il potere giudiziario, purchè non fosse disputata la soppressione dell'uso pubblico della strada. Di vero le servitù, che hanno i proprietari, sono sulla pubblica strada, e, abolito l'uso di essa, il suolo diventa una proprietà dello Stato; e quindi essendo ambi i fondi, cioè il dominante ed il serviente di privato dominio, le quistioni che si elevano debbono essere giudicate dal potere civile.

Lo stabilimento delle strade reca molti vantaggi a' fondi circostanti, e la legge ha stabilite molte servitù a carico di questi a pro di quelle pertinenze pubbliche. In Francia per l'ordinanza del 1669 tutti i boschi e le foreste che si trovavano alla distanza di sessanta piedi dai cammini pubblici doveano essere abbattuti, e le

stesse disposizioni , con alquante modificazioni , veggonsi riprodotte nelle novelle leggi di quella nazione , e anche del nostro Regno, per meglio sicurare il corso pubblico. Nessun proprietario in Francia può fare costruzioni novelle, ovvero ricostruire le preesistenti sull' orlo delle strade, senza averne prima ottenuto il permesso dall'amministrazione , nel fine d'impedire le usurpazioni sul suolo pubblico ; cominciandosi, senza le debite autorizzazioni , il contraventore va soggetto ad un' ammenda di trecento franchi, avvenendo poi usurpazioni della strada , può anche essersi condannato a demolire l'edificio costruito e alla confisca de' materiali. I fondi circostanti a'cammini pubblici sono soggetti a ricevere le materie che si estraggono dal nettamento de' fossi , che li costeggiano , giusta il decreto pubblicato in Francia nel dì 11 dicembre 1811 uniforme al regolamento del 1720. Il terreno necessario alla formazione e al mantenimento delle strade, può l'amministrazione farlo trarre da'fondi lungo la strada che deve costruirsi. La legge del 6 ottobre 1791 in Francia seguendo la legislazione preesistente stabilì una sì fatta servitù , dovendosi nondimeno avvertire il proprietario precedentemente , e mediante una giusta e preventiva indennità. Possono anche i proprietarî soffrire il passaggio pubblico su i proprî fondi , quante volte la strada fosse momentaneamente divenuta impraticabile , avendosi sempre diritto al compensamento del danno che si viene a patire. Questa servitù era stabilita nelle leggi Romane , e anche nella legge del 6 ottobre 1791 in Francia , *Cum via publica , vel fluminis im-*

petu vel ruina amissa est, vicinus proximus viam praestare debet (1). Da ultimo ove le strade non avessero i fossi laterali di proprietà del demanio pubblico, i proprietarii dei fondi circostanti debbono esser soggetti alla servitù di rimanere uno spazio di terreno sufficiente a ricevere le acque delle vie pubbliche, nel fine di meglio provvedere al servigio della società (2).

Le quistioni che sorgono infra l'amministrazione e i privati intorno alle servitù che le pubbliche strade hanno su i fondi circostanti, formano obbietto della giurisdizione delle autorità del contenzioso amministrativo. Le servitù dei fondi privati verso le strade sono stabilite nell' interesse del vantaggio della società, per assicurare il corso pubblico, e non già per lo vantaggio della proprietà privata e quindi non possono stabilirsi con le regole delle leggi civili, ma invece colle norme del diritto amministrativo. Tutte le autorità dello stato hanno il carico di eseguire una branca della legislazione, e le giurisdizioni sono fermate oggigiorno e distinte fra esse, secondo la diversa indole delle leggi da porsi in atto; e le quistioni relative alle servitù dei fondi verso le pubbliche strade risguardano direttamente l' interesse governativo della pubblica amministrazione tutelato dalle leggi amministrative. Bene perciò ed avvisatamente la legge dei 21 marzo 1817 nel dichiarare di com-

(1) Leg. 14 p. 1 ff. quemadm. servit. amit. lib. 8 tit. 6.
(2) Sulla materia delle servitù che le strade hanno sulle vicine proprietà veggasi Proudhon trattato sul demanio pubblico vol. 1 cap. XIX pag. 114 e seguenti.

petenza del potere giudiziario tutte le controversie tendenti a rivendicare la proprietà di un immobile, o ad asserirne la libertà, fa eccezione per quelle relative alle pertinenze del demanio pubblico, le quali, pel disposto degli art. 6 e 7 della legge medesima, vanno sommesse al potere amministrativo.

In Francia, per l'art. 4 della legge dei 28 piovoso anno 8.°, e per la legge dei 29 floreale anno 10, tutte le contese intorno allo sboscamento dei fondi privati lungo le strade debbon essere disaminate dai giudici amministrativi, e per le leggi del nostro regno debbono ritenersi fermate le stesse norme, per guisa che ogni opposizione dei privati allo sboscamento dei loro fondi, sia negando la servitù alla strada, ovvero sostenendo di eseguirsi il dissodamento per una estensione maggiore di quella statuita dalla legge, dev' esser disaminata dai giudici amministrativi. Gli stessi collegi debbono parimenti procedere per le contravvenzioni commesse, costruendesi sull' orlo delle pubbliche strade, senza le debite permissioni, mentre il fine della legge nello stabilimento di queste proibizioni è d'impedire le usurpazioni del suolo pubblico, e quindi vien sempre compromesso l'interesse amministrativo, e in Francia i Consigli di prefettura col ricorso al Consiglio di Stato procedono per simili materie, per effetto della legge del 29 floreale anno 10. È però le autorità del contenzioso amministrativo debbono profferire le condanne per la demolizione degli edifici costruiti lungo le strade e per le multe corrispondenti, ed ove il privato negasse di aver edificato sull' orlo della strada, per non esser condannato

al pagamento della multa, sempre le stesse autorità dovrebbero procedere.

Per le quistioni relative alle servitù, che hanno i fondi vicini alle strade, di ricevere le materie provvenienti dal nettamento dei fossi, che le costeggiano, debbono anche procedere i giudici amministrativi, chè queste servitù assicurano il libero corso del cammino pubblico, e quindi sempre vien compromesso l'interesse governativo dell'amministrazione. Ma ove sorgesse disputa fra più privati proprietari, per diffinirsi su quali fondi debbono versarsi le materie estratte da' fossi laterali alle strade', quali giudici sono competenti a pronunziare? L'amministrazione è destinata a sopraintendere al buon andamento del corso pubblico, e deve tutelare tutte le servitù che le leggi impongono ai privati per assicurare l'uso delle strade; il perchè tutte le contese per queste servitù debbonsi diffinire dal potere amministrativo, anche quando non si tratti della servitù in se stessa, ma in vece la disputa si versi sul modo di esercitarla, come nel caso della vertenza tra due proprietari, per conoscersi su quale fondo debbano collocarsi le materie che si estraggono dai fossi delle strade. Il modo dell'esercizio della servitù del pari che la servitù medesima, tende all'utile pubblico, potendo riuscire più comoda cosa il versare i materiali sopra un fondo anzi che su di un altro. Nè può dirsi di non venir in esame un'interesse dell'amministrazione, dovendosi unicamente diffinire quale fondo dei privati debba patire la servitù, avvegnachè questa è imposta ai proprietari per far sicuro l'uso delle strade, e le quistioni che le concernono debbono decidersi colle vedute di

pubblica amministrazione, e non già con titoli privati, che stabiliscono le servitù su i fondi, dovendosi sempre conoscere se riesca più utile la servitù alla strada, con esercitarla sopra un fondo, anzi che sopra un altro. Nell'art. 7 della legge de' 21 marzo 1817 nel fermarsi la competenza delle autorità del contenzioso amministrativo per le pertinenze del demanio pubblico espressamente si dichiara, doversi diffinire da queste autorità tutte le quistioni concernenti le cose che formano una dipendenza delle strade e di tutte le altre proprietà pubbliche, e ora le servitù verso le strade formano indubitatamente una dipendenza delle medesime, perocchè tendono ad assicurarne l' uso generale.

Parimenti debbono formar materia di esame pei giudici amministrativi le controversie che possono insorgere intorno all' estrazione dei materiali ne' fondi dei privati per i lavori a farsi nelle strade, poichè tanto la servitù che l'estensione di essa risguarda l'utile della società, che vien tutelato dal diritto pubblico dello stato; e gli stessi giudici sono competenti a decidere le contese nascenti su i fossi laterali alle strade, trattandosi sempre di materie relative al mantenimento e allo spedito corso delle pubbliche vie.

Le strade formano una dipendenza del demanio pubblico, perchè sono destinate all' uso generale della società, e però qualsiesi deterioramento recato a quest' uso dev' esser disaminato colle norme delle leggi pubbliche dello Stato, ed essendo le autorità amministrative chiamate a dare esecuzione a quest' ordine di leggi, è chiaro, che tutte le quistioni per le riparazioni dei danni cagionati alle strade debbono essere

diffinito dalle medesime autorità. Ma sono competente i giudici amministrativi a procedere anche in quei casi, ne' quali le contravvenzioni non sono dalle leggi punite? Per i principii generali della materia, non potrebbe torsi alle autorità amministrative l'esame di una contravvenzione commessa su di una pubblica strada, sol perchè questa non fosse soggetta a pena di polizia, poichè il mantenimento e la sicurezza del corso pubblico compromettono l'interesse governativo dell' amministrazione. Bene perciò ed avvisatamente nelle leggi della Francia nessuna condizione o limitazione si pone al potere dei collegi amministrativi, nel reprimere le contravvenzioni sulle strade pubbliche, e presso di noi nell' art. 6 della legge dei 21 marzo 1817 indistintamente si tribuisce alle autorità amministrative l' esame delle controversie, che risguardano la riparazione dei danni cagionati alle strade. Le contravvenzioni che possonsi commettere sulle strade dai privati, coi depositi d' immondizie o di altre materie formano anche obbietto della giurisdizione amministrativa, del pari che quelle relative al riempimento dei fossi che costeggiano le strade, e all' abbattimento degli alberi che le custodiscono. Ma per le usurpazioni dei materiali pertinenti ad una pubblica strada debbono procedere i giudici amministrativi o i civili? Per l' art. 457 delle leggi civili vien prescritto, che i materiali provvenienti dalla demolizione di un edifizio, o raccolti per costruirne uno novello, sono mobili, sino a che non adoperati in una costruzione; laonde i materiali provvenienti dalla distruzione di una strada hanno acquistata la natura di cose mobili e non più

fanno parte della strada, e i giudici civili debbono procedere per queste usurpazioni. Ma ove i materiali fossero stati separati dalla strada provvisoriamente, per essere indi rimessi conservano la natura d'immobili; e nelle leggi romane era saggiamente prescritto. *Ea quae ex aedificio detracta sunt ut reponantur aedificii sunt* (1), e quindi debbono reputarsi tuttavia i materiali come pertinenze della strada, e le autorità amministrative debbono procedere per le usurpazioni di essi. I materiali poi preparati per la costruzione di una strada dovendosi tener come mobili, fino a che non si adoperano per questo fine, come prescrivevasi anche nelle leggi di Roma: *At ea quae parata sunt ut imponantur non sunt aedificii*, non facendo parte delle strada, i collegi giudiziari debbono giudicare le violazioni dei medesimi.

In Francia per l'art. 4 della legge dei 28 piovoso anno ottavo fu statuito che i Consigli di prefettura dovessero giudicare le controversie che si elevano fra gl'intraprenditori dei lavori pubblici e l'amministrazione, risguardanti il senso e l'esecuzione dei patti dei contratti, e per gli art. 6 e 7 della legge dei 21 marzo 1817 viene statuito di doversi diffinire dalle autorità del contenzioso amministrativo tutte le quistioni nascenti dall'obbligazione di mantenere le strade e le altre pertinenze del demanio pubblico. Nè può farsi distinzione fra i casi ne'quali si tratta della validità, legittimità o interpetrazione dei contratti, e quelli, dove si contende della intelligenza

---

(1) L. 17 p. 10 ff. de act. empt.

della legge e della sua applicazione al contratto ovvro di diffinire alcuna cosa contemplata dall' espressa volontà dei contraenti, ritenendo competenti i giudici civili per queste ultime controversie, e per le altre i collegii amministrativi; perocchè queste disposizioni della legge del 21 marzo 1817 unicamente trovano applicabilità per i beni patrimoniali dello stato, dei comuni e dei pubblici stabilimenti. Per i beni di questa natura l' interesse della pubblica, amministrazione sta nello stabilire i contratti che li risguardano, secondo le norme delle leggi, per ritenerli validi o legittimi, e di non farne alterare la forza, per effetto di un' interpetrazione difforme dalle vedute governative, ma per tutt'altra cosa le convenzioni formano materia delle leggi civili, che sole provveggono alla tutela del diritto di proprietà, sia che si abbia dai privati, ovvero dallo stato o dai comuni. Ma le dipendenze del demanio pubblico, perchè destinate all' uso generale della società, sono unicamente tutelate dalle leggi amministrative e restano del tutto sottratte all' impero delle leggi civili, e l' esecuzione dei contratti stabiliti per le medesime risguarda sempre un' interesse governativo dell' amministrazione, poichè l' infedeltà o l' inadempimento degl' intraprenditori dei pubblici lavori, farebbe rimaner attraversato il commercio e le libere comunicazioni fra gli uomini. Le azioni nascenti dai contratti fermati per lavori sulle cose pubbliche non possono aver mai strettamente l' indole di azioni civili, avvegnachè le azioni personali di qualunque natura, quelle cioè che traggono origine dall' obbligazione di fare alcuna cosa per una

dipendenza del demanio pubblico, tendono direttamente al fine di assicurarne l'uso generale e non già di tutelare un diritto privato, e quindi non possono diffiuirsi colle sole norme delle leggi civili, ma anche con quelle delle leggi amministrative. Nè può farsi ricorso alle norme dell'art. 10 della legge dei 21 marzo 1817, perocchè esso unicamente trova applicabilità per i beni patrimoniali dello stato, e compie le disposizioni dell' art. 8 della legge medesima, che parimenti si occupa di sì fatti beni, avendo il Legislatore pienamente fermata con gli art. 6 e 7 la competenza delle autorità del contenzioso amministrativo.

Stabiliti i principii generali su i quali si fonda la giurisdizione dei collegi amministrativi intorno ai lavori concernenti le proprietà pubbliche, agevolmente si osserva che qualsiesi quistione possa sorgere fra l'amministrazione e gl'intraprenditori di simili lavori debb' esser decisa da essi collegi. Così ove si trattasse di far rescindere un contratto formato tra l' amministrazione ed un intraprenditore, la controversia deve disaminarsi da' giudici amministrativi, senza distinguersi il caso di nullità o di rescissione del contratto; avvegnachè anche in quest'ultimo caso, tutto che il contratto abbia l'apparenza della legittimità, pure la disputa sempre riflette l' uso generale della cosa pubblica, e quindi compromette l'interesse governativo della pubblica amministrazione. Ma quali giudici debbono procedere quando si contende unicamente sul prezzo de' lavori eseguiti oltre la contrattazione? Una simile controversia debbe senza dubbio esser diffinita in linea di contenzioso amministrativo, giac-

chè manifestando l'amministrazione di voler ritenere un lavoro eseguito oltre il convenuto nella contrattazione, nasce per opera immediata della legge l'obbligo di pagarne il prezzo; e la sola differenza che intercede tra questo caso e quello nel quale il prezzo è fermato nel contratto si è, che nell'uno l'obbligazione nasce dalla volontà delle parti e nell'altro dall'autorità immediata della legge; e sempre la controversia concerne il mantenimento di una cosa destinata all'uso generale della società, che per l'art. 6 della legge de' 21 marzo 1817 debb'essere diffinita dai giudici amministrativi. Ma ove si contendesse della risponsabilità di un architetto direttore di una strada per la cattiva costruzione della medesima quali autorità debbono procedere? Per i veri principii della materia i giudici amministrativi debbono procedere, avvegnachè la risponsabilità dell'architetto per la cattiva costruzione dell'opera, certamente si comprende nella obbligazione di mantenere le strade e tutte le altre dipendenze del demanio pubblico; chè la legge ha statuita la risponsabilità degli architetti per assicurare il buon andamento delle costruzioni di qualunque genere. Le stesse autorità debbono anche diffinire le dispute tra gli architetti e gl'intraprenditori di lavori relativi alle pubbliche strade, come venne dichiarato dal Real rescritto de'13 luglio 1839, pel conflitto elevato tra il Comune di Casoria e Ferraro. Se i privati si fossero obbligati di contribuire delle somme per la costruzione o per lo mantenimento di una strada, e poi si negassero al pagamento, per essersi malamente fatta la distribuzione tra i proprietarii, i collegi del contenzioso

amministrativo debbono giudicare la legittimità della distribuzione. Una sì fatta disputa concerne direttamente un obbietto del demanio pubblico trattandosi di stabilire i mezzi necessarii per la costruzione o pel mantenimento di una strada, nè può dirsi che la contesa si agita unicamente, per determinarsi le somme che debbono contribuire i privati, perocchè sempre cade in esame un atto dell'amministrazione pubblica, qual'è la distribuzione delle somme fatta fra i proprietarî. Le quistioni poi di qualunque genere che possono insorgere fra gl' intraprenditori dei lavori pubblici e i sottoappaltatori debbono esser sempre giudicate dalle autorità giudiziarie, avvegnachè rimanendo sempre i primi obbligati verso l'amministrazione, simili contese non compromettono l' interesse pubblico dello Stato.

I principii esposti sulla natura delle strade trovano piena applicabilità anche per le strade ferrate, dovendosi tener queste parimenti come pertinenze del demanio pubblico per esser destinate alle reciproche comunicazioni fra gli uomini, e all'esecuzione del movimento sociale. Nè può farsi eccezione pel caso in cui le strade ferrate fossero concedute a'particolari, perocchè le cose del demanio pubblico sono essenzialmente incompatibili con un dominio privato, essendo poste nell'uso generale della società e la concessione, che il Governo fa delle medesime, unicamente comprende una dazione provvisoria, e non trasferisce il dominio nel concessionario.

LEZIONE XXIX.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

Il mare forma la prima sorgente dei corsi delle acque di qualunque genere. I fiumi sono de' grandi corsi di acque, che ricevute le riviere e i ruscelli nel loro seno si versano nel mare; e le riviere sono anche dei corsi di acque, ma meno notabili de' fiumi. I fiumi e le riviere si partiscono in navigabili o atti a' trasporti, e in non navigabili nè atti a' trasporti. Le acque dei fiumi e delle riviere navigabili o atte a' trasporti formano una pertinenza del pubblico demanio; e quindi non possono nè alienarsi nè prescriversi, e in conseguenza ogni concessione del Governo su queste acque è sempre precaria; e le usurpazioni dei privati non possono mai legittimarsi con la prescrizione. Il letto sul quale riposano le acque dei fiumi e delle riviere navigabili o atti a trasporti costituisce anche una pertinenza del demanio pubblico; come del pari le rive destinate a contenerle. Le acque che entrano ne' fiumi e nelle riviere navigabili o atte a' trasporti debbono anche ritenersi come una parte del demanio pubblico. Le quistioni intorno alla definizione di un' adunanza di acque, per indi dichiararle pubbliche o private debbono giudicarsi dalle autorità del contenzioso amministrativo; come anche debbono queste autorità procedere per tutte le controversie che insorgono sulle acque dei fiumi e delle riviere navigabili o atte a' trasporti. Ma quali collegi sono competenti a giudicare quando un privato si quereli pel danno recato ad un suo fondo, per opere costruite in un fiume da altri privati? Le quistioni intorno alla spettanza di un' isola sorta in un fiume navigabile debbono diffinirsi dal potere giudiziario. Si pertiene al potere amministrativo la giurisdizione per le controversie relative alle rive dei fiumi navigabili, anche quando dal privato si negasse la qualità di riva al terreno che circonda il fiume. I marciapiedi lungo i fiumi e le riviere navigabili o atte a' trasporti debbono considerarsi di privato dominio, ma sottoposti alla servitù verso i fiumi e le riviere, e quindi tutte le quistioni che possono risguardarli debbono decidersi dalle autorità del contenzioso amministrativo; come parimenti le stesse autorità debbono procedere per le controversie relative a' canali di navigazione.

Il mare forma la prima sorgente dei corsi delle acque di qualunque genere, perocchè per effetto del calorico nascente dall'azione del sole, l'acqua passa dallo stato fluido allo stato aeriforme e si formano le nubi, che spinte dai venti divengono novellamente fluide e cadono sulla superficie della terra. Radunate sulle vette dei monti e costrette per determinati sentieri scendono nel piano e generano i fiumi, le riviere e le altre minori adunanze di acque, le quali poi tutte vanno a fluire nel mare, donde erano partite. I fiumi sono de' grandi corsi di acque, che ricevute le riviere e i ruscelli nel loro seno si versano nel mare; e le riviere sono anche dei corsi di acqua, ma meno notabili dei fiumi. I fiumi e le riviere si partiscono in fiumi e riviere navigabili o adatte ai trasporti, e in fiumi e riviere non navigabili nè atte ai trasporti. I ruscelli sono dei minori corsi di acque. *Rivus est locus per longitudinem depressus quo aqua decurrat* (1). Si distingue il ruscello dalla riviera, dal maggiore volume di acque, contenute in questa, e dalla denominazione che si dà dagli abitanti dei luoghi che traversa. *Flumen a rivo magnitudine discernendum est, aut existimatione circumcolentium l.* 1 § 1 *ff.* de flumin. I torrenti si distinguono dalle riviere per la discontinuità del corso, avvegnachè sia qualunque il volume di acque che corre per un dato sentiero in un tempo di grande pioggia sempre deve tenersi questo corso per un torrente, e non già per una rivie-

(1) Leg. 1 p. 1 ff. de rivis.

ra. *Item fluminum quaedam sunt perennia, quaedam torrentia: perenne est quod semper fluat, torrens id est hieme fluens.* La riviera nondimeno non perde mai la sua natura, ove alcuna volta venisse a disseccarsi. *Si tamen aliqua aestate exaruerit quod alioquin perenne fluebat, non ideo minus perenne est.* leg. 1 §. 2 ff. de flumin (1).

Le acque dei fiumi e delle riviere navigabili o atte ai trasporti formano parte del pubblico demanio, perocchè la prima origine di qualsiesi proprietà privata nasce dall' occupazione, e le cose incapaci di possesso, non possono essere nel dominio di alcuno. I fiumi e le riviere navigabili o atte ai trasporti non possono al certo possedersi da un privato, e sono bastevoli ad un uso generale, e quindi non formano obbietto di dominio particolare. Bene perciò ed avvisatamente nelle leggi di Roma e nelle legislazioni posteriori, i fiumi e le riviere sono state considerate come pertinenze pubbliche, e per tali sono anche ritenute nelle novelle leggi della Francia e in quelle del nostro regno. Nell' art. 463 delle leggi civili consentaneamente al codice civile francese espressamente si dichiarano di pertinenza pubblica i fiumi e le riviere navigabili o atte ai trasporti; e le stesse norme si statuiscono nell' art. 7 della legge sul contenzioso amministrativo. Se le acque di questi fiumi sono pubbliche, non possono nè alienarsi nè prescriversi, a differenza delle proprietà patrimoniali dello stato, le quali non sono destinate

(1) Veggasi Proudhon nella sua opera sul demanio pubblico.

all'uso generale; e quindi ogni concessione fatta dal Governo sopra un fiume o una riviera navigabile per qualunque titolo deve sempre reputarsi precaria, e non può dare mai un diritto di proprietà. Parimenti ogni usurpazione praticata sia sul letto del fiume, sia sul volume delle acque, per mezzo di canali, per farla fluire in altro luogo deve sempre dichiararsi abusiva a qualsiesi epoca possa risalire, non potendosi per la prescrizione far acquisto di una cosa, che per sua natura sfugge al dominio dei privati.

I fiumi e le riviere non possono esistere, senza un letto dove riposano le acque, il quale forma anche una dipendenza del demanio pubblico. Per le disposizioni del diritto romano, ove un fiume formandosi un novello letto avessse occupato il fondo di un privato, questo diveniva di proprietà pubblica. *Ille etiam alveus quem sibi flumen fecit, etsi privatus antea fuit, incipit tamen esse pubblicus, quia impossibile est ut alveus fluminis publici non sit publicus* l. 1 p. 7 ff. de flumin. Con l'art. 488 delle leggi civili in conformità del codice civile francese viene statuito che ove un fiume o una riviera abbandonasse l'antico letto, aprendosi un novello corso, i proprietari dei fondi occupati si dividono a titolo d'indennità l'antico letto, ciascuno in proporzione del terreno che gli è stato tolto; e questa disposizione comprende essenzialmente l'idea che il letto dei fiumi e delle riviere forma parte del demanio pubblico. Ma sino a qual punto il terreno dove si fermano le acque deve reputarsi pubblico? Per le leggi di Roma debbesi tenere come proprietà pubblica tutto il terreno che le acque covrono sino alle rive destinate a conte-

nerle. *Ripa ea putatur, quae plenissimum flumen continet, naturalem cursus sui rigorem tenens* (1). Ma non si ritiene pubblico quel terreno che le acque occupano in un caso di straordinario accrescimento. *Caeterum si quando imbribus, vel mari, vel qua alia ratione ad tempus crevit, ripas non mutat.* Per l' opposito ove un fiume per una causa qualunque abbia ricevuto un perpetuo accrescimento, allora il terreno occupato dal volume maggiore delle acque diviene anche di pubblica ragione. *Si tamen naturaliter evenerit ut perpetuum incrementum nactum sit, vel alio flumine admixto, vel qua alia ratione dubio procul dicendum est ripas quoque commutasse* (2). Le rive fatte per contenere i fiumi e le riviere formano anche una dipendenza del demanio pubblico. *Flumina publica quae fluunt, ripaeque eorum publica sunt* (3). Per l' art. 463 delle leggi civili conformemente al codice civile francese si comprendono fra le pertinenze del demanio pubblico anche le ripe, e le stesse disposizioni trovansi statuite nell'articolo 7 della legge sul contenzioso amministrativo.

I fiumi e le riviere divengono navigabili per effetto delle acque che nella parte superiore delle medesime vi fluiscono, avvegnachè nessun fiume comincia ad esser navigabile fino dalla sua sorgente, e quindi le acque che entrano nei fiumi e nelle riviere navigabili o atte ai trasporti formano anche una parte del demanio pubblico

---

(1) Veggansi le leg. 3 e 5 ff. de flumin.
(2) Veggasi la leg. 3 p. 5 ff. de flumin.
(3) Veggasi la leg. 3 p. 2 ff. de flumin.

venendosi in opposito a distruggere la navigabilità dei fiumi col danno dell' utile pubblico. Bene ed avvisatamente nelle leggi di Roma si noveravano fra le cose pubbliche queste acque. *Si flumen navigabile sit, non oportere Praetorem concedere deductionem ex eo fieri, Labeo ait, quae flumen minus navigabile efficiat. Idemque est si per hoc aliud flumen fiat navigabile* (1). Questi stessi principii furono ritenuti nell' antica legislazione Napoletana e Sicula, e nella Costituzione dell' Imperadore Federigo Barbarossa, *quae sunt regalia*, compresa nel corpo delle consuetudini feudali, dove espressamente si dichiarano regalie del Principato i fiumi navigabili e le acque che tali li rendono, *flumina navigabilia, et ex quibus fiunt navigabilia* (2). Per le leggi vigenti essendosi dichiarati di ragion pubblica i fiumi navigabili debbonsi reputare anche pubbliche le acque che in essi confluiscono, perocchè diversamente sarebbe lo stesso che distruggere la navigabilità dei fiumi e delle riviere. Ma nulladimeno delle acque che fluiscono nei fiumi navigabili possono i proprietari circostanti farne uso a titolo di mera servitù, e nei modi stabiliti dalle leggi civili, purchè l'amministrazione pubblica con un' apposito regolamento non lo proibisca, per non recar nocumento alla navigabilità dei fiumi e delle riviere.

Le cose che formano le pertinenze del pubblico demanio sono dichiarate tali per la natura loro e non già per effetto di titoli che ne

---

(1) Veggasi la leg. 3 p. 2 ff. de flumin.
(2) Lib. 2 Consuet. feud. tit. Quae sunt regalia.

tribuiscano la proprietà allo stato; avvegnachè sono incapaci di privato dominio. I fondi de' particolari possono indistintamente essere posseduti da tutti, e però ove un privato pretenda il dominio di un fondo qualunque, deve presentare un titolo legale che glie lo tuteli. Le cose pubbliche soltanto alla società possono pertenere, e non avvi necessità di un titolo, per conservare il possesso, chè l' indole loro le rende di pertinenza del demanio pubblico. Fermati questi principii manifestamente osservasi, che le quistioni relative alla definizione di un' adunanza di acque, per indi dichiararle pubbliche o private, debbono essere giudicate dalle autorità del contenzioso amministrativo, dovendosi diffinire non già colle leggi civili, ma invece colle norme del dritto amministrativo. Di vero la distinzione di un fiume, o di una riviera, dal ruscello debbesi fare, giusta le prescrizioni delle leggi di Roma, dalla grandezza dell' acqua radunata e dalla opinione de' circostanti; e i fiumi si discernono da' torrenti per la continuità del corso delle acque; e queste indagini sulla natura delle cose per riconoscere una proprietà pubblica, unicamente possono farsi colle norme del diritto pubblico. Nè può dirsi che nelle leggi civili si definiscono le cose che formano l'obbietto di una proprietà pubblica o privata, perocchè queste leggi determinano soltanto i limiti di quelle che a' privati possono pertenere; ma dell' indole, e delle differenti modificazioni delle cose pubbliche, e dei modi co' quali possono acquistarsi o perdersi, non si fa motto alcuno nelle leggi civili del nostro Regno, e nel codice civile della Francia; nè potevasi fare, senza confondere due bran-

che diverse della legislazione dello stato: il diritto amministrativo e il diritto privato.

Le controversie che possono insorgere sulle acque de' fiumi e delle riviere navigabili o atte a' trasporti, debbono esser sempre decise dalle autorità del contenzioso amministrativo, avvegnachè formando queste acque una dipendenza del demanio pubblico, sono regolate dalle leggi amministrative e non dalle civili; e nell'art. 7 della legge de' 21 marzo 1817, consentaneamente a' principii della scienza, sta prescritto, che le quistioni relative a' fiumi sono di competenza de' giudici amministrativi. Così, ove un privato si permettesse di fare delle costruzioni sia nel fondo di un fiume, ovvero su di una riva, e l'amministrazione si querelasse dell'opera fatta, la controversia dovrebbe disaminarsi da' Collegii amministrativi, trattandosi di tutelare una cosa destinata all' uso generale della società. Nè allegandosi da un privato un lungo possesso diviene competente il potere giudiziario, avvegnachè non potendosi per la prescrizione acquistare il dominio di una cosa pubblica, forma sempre una dipendenza del pubblico demanio. E le stesse teoriche trovano parimenti applicazione, ove si fossero costruiti de' molini, ovvero de' canali per far fluire l'acqua, tanto se queste opere siено state fatte senza le permissioni del Governo, che se il privato siesi discostato dalle condizioni dell' atto di concessione. Ma quali collegii sono competenti a procedere, quando un privato si quereli pel danno recato ad un suo fondo per opere costruite in un fiume da altri privati? Innanzi tutto conviene por mente, che ove le costruzioni siensi eseguite col permesso del Gover-

no, qualunque danno possa provvenirne al vicino proprietario, non può dar materia a richiami nella sfera contenziosa, avvegnachè gli atti dell' amministrazione di questo genere non possono esser censurati da qualsiesi Collegio amministrativo o civile; ed unicamente il privato che soffre il danno nel suo fondo può presentare le sue dimande nella linea di mera amministrazione, perchè venga rivocata la concessione fatta. Ma quando l'opera si è fatta senza la permissione del Governo e con abuso della cosa pubblica debbono ritenersi competenti i giudici amministrativi. Di vero nessun privato può offendere il diritto di altro privato, abusando della proprietà pubblica. *Adversus eum qui molem in mare projecit, utile interdictum competit ei cui forte res nocitura sit* (1); e per conoscersi l'esistenza del danno, conviene sempre disaminare il fatto dell'abuso commesso in una dipendenza del demanio pubblico, che solamente possono dichiararlo i giudici amministrativi. Nè può dirsi che nella specie non avvi interesse dell'amministrazione, trattandosi solo di una disputa fra due privati, perocchè non puossi in alcun modo diffinire il diritto de' contendenti, senza versarsi sul riconoscimento dell'abuso della proprietà pubblica, che è essenzialmente stranio alla giurisdizione dei Collegii giudiziari. Soltanto questi sarebbero competenti a procedere, quante volte le opere di arte, come macchine, molini o altre, si fossero legittimamente costruite nei fiumi, ed altri privati possessori di macchine si querelassero di danni patiti per le costruzioni

(1) Veggasi la leg. 2 p. 8 ff. ne quid in loco publico.

novelle. In questi casi le macchine divengono proprietà particolari, poichè essendosi fatte col permesso dell'amministrazione, si è riconosciuto che le acque destinate ad animarle potevano usarsi, senza recar nocumento alla navigabilità; e quindi trattandosi di quistioni relative ad una privata proprietà le autorità giudiziarie debbono diffinirle.

Se un privato possessore di due proprietà ad ambe le rive di un fiume costruisse un ponte per riunire i due fondi, e l'amministrazione richiamasse contro quest'opera, i giudici amministrativi debbono diffinire la controversia, perocchè la proprietà di un fondo qualunque dà anche quella della parte superiore, e violandosi colla costruzione del ponte la integrità del fiume, la usurpazione dev'esser giudicata dalle autorità amministrative. Nelle leggi Romane si dichiarano illegittime le costruzioni di questo genere. *Quaesitum est an is qui in utraque ripa fluminis publici domus habeat, pontem privati juris facere potest. Respondit non posse* (1). Ma i Collegii dell'ordine giudiziario debbono dichiarare la spettanza di un isola, sorta in un fiume o in una riviera navigabile o atta a' trasporti, contesa tra l'amministrazione e un privato, poichè per essere queste isole mere proprietà patrimoniali dello stato, non risguardano in nessun modo il fiume e la sua navigabilità; e possono anche possedersi da' privati, come si statuisce nell'art. 485 delle leggi civili, dov'è detto di pertenere le isole allo stato, purchè non esista titolo o prescrizione in contrario; e

(1) Veggasi la leg. 4 ff. de flumin.

però sia che il privato fondi la sua proprietà sopra titoli, ovvero sulla prescrizione, sempre i giudici civili debbono procedere. Abbiamo osservato che le rive de' fiumi e delle riviere formano una dipendenza del demanio pubblico, e però sono regolate dalle leggi amministrative e non dalle civili, e i giudici del contenzioso dell' amministrazione debbono diffinire le controversie che possono risguardarle. Ed ove venisse disputata la qualità di riva, sostenendosi, ad esempio, da un privato, che le acque hanno occupato quel terreno per effetto di uno straordinario accrescimento, debbesi sempre ritener competente il potere amministrativo, avvegnachè la dichiarazione e il riconoscimento della proprietà pubblica non può farsi dal potere civile. Ma ove il Governo reputasse di limitare il letto di un fiume per far elevare il volume delle acque con opere di arte, e sorgesse controversia intorno alla spettanza di quel suolo, che un tempo formava anche letto del fiume, i giudici civili debbono diffinirla, giacchè questo terreno ha cessato di esser pubblico ed è divenuto una proprietà patrimoniale dello stato. Nulladimeno ove l' amministrazione negasse, che il terreno abbia cessato di esser letto del fiume, in questo caso diviene incompetente il potere giudiziario, essendo le cose pubbliche sotto la tutela del potere amministrativo.

I fondi circostanti a' fiumi e alle riviere debbono esser sottoposti a tutte quelle servitù verso di esse che possano farle atte all'uso pubblico, e però l'utile generale è la ragione unica di tutte le servitù sancite dalle leggi sulle proprietà de'privati verso i fiumi e le riviere. Pel disposto del-

l'art. 572 delle leggi civili, fra le servitù stabilite per l'utilità pubblica o comunale, si noverano i marciapiedi lungo i fiumi navigabili o atti ai trasporti. Nè la legge dovea dichiarar proprietà pubbliche i marciapiedi, perocchè, per l'uso dei fiumi, unicamente bisogna il passaggio e quindi poteva il terreno rimanere nel possesso dei privati, col peso di una servitù verso la cosa pubblica, derivante dalla situazione naturale dei luoghi.

Le istituzioni di Giustiniano sotto il tit. *de rer. divis.* nel determinare i diritti che a tutti competono sulle rive, dichiarandosi l'uso pubblico di esse, ritengono di pertenere la proprietà a coloro che posseggono i fondi circostanti. *Riparum quoque usus publicus est iure gentium sicuti ipsius fluminis itaque naves ad eas appellare, funes arboribus ibi natis religare onus aliquod in his reponere, cuilibet liberum est, sicut per flumen navigare; sed proprietas earum illorum est, quorum praediis haerent qua de causa arbores quoque in iis natae, eorumdem sunt* (1).

Se dunque i marciapiedi lungo i fiumi, e le riviere navigabili o atte ai trasposti debbono considerarsi come proprietà private, col peso di una servitù verso la cosa pubblica, segue che tutte le quistioni potessero insorgere su di essi debbono giudicarsi dalle autorità amministrative poichè le servitù stabilite per le dipendenze del demanio pubblico, per la loro integrità, debbono anche reputarsi cose pubbliche formanti obbietto delle disposizioni del diritto amministrativo. Così ove si facesse disputa tra l'ammini-

(1) Veggasi il tit. de rerum divis p. 4 delle istituzioni.

strazione e un privato per l'estensione di un marciapiede lungo un fiume, la quistione debbono diffinirla i giudici amministrativi avvegnachè il comodo della navigazione, unicamente può essere conosciuto dalla pubblica amministrazione e gli stessi giudici debbono procedere in tutti i casi ne' quali il proprietario si permetta la costruzione di un' opera che le da il libero uso della servitù pubblica. Le leggi della Francia ritengono le stesse teoriche, perocchè, per l'articolo 1 della legge dei 29 floreale anno 10, si dichiara la competenza del potere amministrativo, per tutte le contravvenzioni su i marciapiedi o altre opere destinate al servigio della navigazione.

I canali di navigazione allorchè sono fatti dal Governo, per immegliare le libere e spedite comunicazioni degli uomini debbono ritenersi come vere dipendenze del demanio pubblico. Di vero essendo i fiumi e le riviere navigabili o atte ai trasporti destinate al servigio generale della società, tutte le opere di qualunque natura, che il Governo fa eseguire per migliorare l'uso pubblico debbono ritenersi anche come pertinenza del demanio, e per le leggi romane queste opere di arte parimenti si dichiaravano pubbliche. *Si fossa manufacta sit, per quam fluit flumen publicum nihilominus publica fit. Ideo si quid ibi fiat, in flumine publico factum videtur* (1). Grave differenza adunque intercede infra l'indole dei canali di navigazione e i marciapiedi lungo i fiumi e le riviere navigabili, perocchè questi

---

(1) Veggasi la legge 1 p. 8 ff. de flumin; e l'opera sul demanio pubblico di Proudhon vol. 1 pag. 325.

sono di privato dominio col peso della servitù verso il fiume derivante dalla situazione naturale dei luoghi, e i primi sono vere proprietà pubbliche. I canali di navigazione sono l'opera dell' uomo e non della natura e però niuna servitù può esistere su di essi derivante dalla situazione dei luoghi, non essendovi una causa naturale per stabilirla; e le quistioni di ogni genere, che li concernono debbono essere sempre giudicate dalle autorità del contenzioso amministrativo, come per tutte le altre proprietà pubbliche. Le autorità medesime debbono procedere, ove i privati si permettessero violare in qualsiesi modo le opere fatte dall'amministrazione nei fiumi e nelle riviere, nel fine d'impedire, le inondazioni delle terre circostanti, ovvero l'impaludamento delle acque o altro, avvegnachè queste opere tendono al fine della salubrità dell'aria o della prosperità dell'agricoltura, e quindi, venendo compromesso l'interesse pubblico, sempre i giudici amministrativi sono competenti a giudicare. E poi, trattandosi di lavori eseguiti in una pertinenza del demanio pubblico, non col disegno di creare una rendita allo stato; ma per meglio farla servire all'uso generale, debbonsi reputare come accessori della pubblica proprietà.

LEZIONE XXX.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE.

Per le leggi di Roma ogni corso di acqua perenne si considerava per fiume, e tutti i fiumi erano di pubblica ragione, tanto i navigabili che i non navigabili. I fiumi e le riviere si tenevano per pubblici si pel corpo del fiume che per l' uso delle acque, e i non navigabili si distinguevano dai navigabili unicamente per la qualità diversa degl' interdetti dati dai Pretori. Nell' antica legislazione Napolitana e Sicula il diritto Romano era il diritto imperante nella materia delle acque. Per la Costituzione dell' Imperadore Federigo Barbarossa *Quae sunt regaliae* si dichiararono regalie soltanto i fiumi navigabili e quelli che confluivano nei navigabili, ma i principii di questa legge non furono mai ritenuti nel nostro regno nella materia delle acque. Per i veri principii della scienza del diritto pubblico i fiumi e le riviere non navigabili nè atti a' trasporti debbono essere di ragion pubblica. Dimostrazione di questo assunto. I fiumi e le riviere non navigabili nè atti a' trasporti sono pertinenti al demanio pubblico solo pel corpo de' fiumi e per gli alvei su i quali riposano le acque, dovendo l' uso di esse acque tribuirsi a' proprietari confinanti a titolo di mera servitù. Le acque dei fiumi e delle riviere non navigabili nè atti a'trasporti per i principii della pubblica economia debbono ritenersi anche come pubbliche. Per le leggi amministrative del Regno delle due Sicilie in conformità di quelle della Francia i fiumi e le riviere non navigabili nè atti a' trasporti si ritengono come pertinenze del pubblico demanio. Esposizione di tutta la legislazione amministrativa Napolelana e Sicula sulla materia. Secondo le disposizioni delle leggi civili del Regno consentanee al codice civile francese, parimenti debbono reputarsi come pertinenze del pubblico demanio i fiumi e le riviere non navigabili nè atti a trasporti. Dimostrazione di questo assunto e confutazione dell' opinione contraria e delle ragioni allegate da Troplong per sostenerla. Secondo le norme fermate nelle leggi amministrative e civili del Regno delle due Sicilie, l' uso delle acque de' fiumi e delle riviere non navigabili nè atti a' trasporti, vien tribuito ai proprietarii confi-

nanti a titolo di mera servitù derivante dalla situazione naturale de' luoghi. L'amministrazione pubblica per via di regolamenti di polizia rurale può togliere l'uso delle acque ai privati proprietari, e dar loro novelle direzioni, sia per ottenere un' utile pubblico maggiore, sia per evitare il danno che potrebbe provvenirne alla salubrità dell' aria.

Per le leggi di Roma i fiumi e le riviere si distinguevano dai torrenti; i primi per essere perenni, e gli altri per avere un corso discontinuo e ordinariamente nella sola stagione invernale. *Item fluminum quaedam sunt perennia, quaedam torrentia: perrenne est quod semper fluat, torrens idest hieme fluens.* Le riviere si discernono da' ruscelli pel volume delle acque o per la opinione dei circostanti. *Flumen a rivo magnitudine discernendum est, aut existimatione circumcolentium.* Sicchè per le disposizioni del diritto romano ogni corso di acqua perenne si riteneva per fiume, e tutti i fiumi si reputavano pubblici. *Publicum fluemen esse Cassius definit, quod perenne sit. Flumina autem omnia et portus publica sunt. Ideoque jus piscandi omnibus commune est in portu fluminibusque.* E si dichiarano pubblici tutti i fiumi tanto i navigabili, che i non navigabili, *sive navigabilia sunt, sive non sunt* (1). I fiumi e le riviere poi si consideravano come pubblici, tanto per riguardo al corpo del fiume, che per l'uso delle acque; per guisa che tutti indistintamente potevano attingere ac-

(1) Veggasi la leg. 1 p. 2 e 3 ff. de flumin, la leg. 30 p. 8 ff de adquir. rerum dom. e la leg. 1 p. 2 ff. Ne quid in flum. pub.

qua purchè non vi fosse un divieto del Senato o dell'Imperadore. *Quominus ex publico flumine ducatur aqua nihil impedit, nisi Imperator aut senatus vetet: si modo ea aqua in usu publico non erit, sed si aut navigabile est, aut, ex eo aliquid navigabile fit non permittitur id facere.* Adunque, per le norme delle leggi di Roma, i fiumi e le riviere non navigabili si consideravano come pubblici, ed unicamente si distinguevano dai navigabili per la qualità diversa degli interdetti dati dai Pretori.

I principii del diritto romano sulla materia delle acque furono sempre conservati nell'antica legislazione del nostro regno, non essendovi alcuna disposizione su la natura dei fiumi e il loro uso nè nelle costituzioni dei Re delle dinastie Normanna e Sveva, nè nei capitoli e nelle prammatiche e nei Reali Dispacci, e parimenti questa materia non ha formato obbietto della legislazione sicula. E quindi il diritto romano si teneva come il diritto imperante nella materia delle acque; in Napoli e in Sicilia Solamente nel corpo delle consuetudini feudali si rinviene la famosa Costituzione dell'Imperadore Federico Barbarossa *quae sunt regaliae*, nella quale sono dichiarate regalie i soli fiumi navigabili e quelli che confluivano nei navigabili. *Flumina navigabilia, et ex quibus fiunt navigabilia.* Questa Costituzione non fu mai dichiarata espressamente legge imperante nella materia delle regalie nel nostro regno, ma per uso fu costantemente osservata. Ma quanto alle acque de'fiumi non fu mai ritenuta, avvegnachè si tenevano per regalie non pure i fiumi navigabili e quelli che confluivano nei medesimi, ma in generale i fiumi di qualunque natura.

Il dotto ed accurato Orazio Montano nel suo trattato *de regalibus* ci fa pienamente certi di questa teorica. *Regale hoc fluminum est magis amplum in regno nostro, continens scilicet nedum flumina navigabilia, et quod influit in navigabile, sed coetera flumina etiam, quia continet aquas at decursus aquarum quod est plus* (1). La regalia dei fiumi nulladimeno si estendeva solamente alla proprietà e giurisdizione su i medesimi, rimanendo l'uso comune, come egregiamente osservano Regnero Sistino e De Afflictis (2).

I fiumi e le riviere non navigabili nè atti ai trasporti, per i veri principii della scienza del diritto amministrativo debbono ritenersi di pubblica ragione. Il fine dello stabilimento dei dominii privati si è la necessità che ha l'uomo delle cose esteriori per sostenere la vita, le quali non sono sufficienti per quest'obbietto, senza essere tribuite esclusivamente ad alcuno. L'origine di tutti i dominii, ossia il primo modo di acquistarli si è l'occupazione, cioè il possesso che si prende di una cosa qualunque non pertinente ad alcuno, con l'intenzione di ritenerla da padrone; e però il bisogno e l'industria personale sono i primi principii delle proprietà private. I fiumi e le riviere, comechè non navigabili nè atti ai trasporti sono dei grandi mezzi che la natura offre all'universale per la satisfazione dei bisogni della vita, e nè avvi necessità

---

(1) Veggasi Orazio Montano nel suo trattato de regalibus. Cap. flum. navig. n. 4.

(2) Veggasi il trattato de regal. di Regnero Sistino, e De Afflictis nel tit. Quae *sunt regalia*.

per ottener questo fine che restino tribuiti ad alcuno esclusivamente, potendone tutti usare allo stesso modo. La terra per produrre ha bisogno del lavoro dell'uomo, ma i fiumi somministrano l'acqua alle popolazioni per l'ordinario corso della natura, e senza l'aiuto dell'industria dell'uomo, e quindi non possono formar obbietto di privato dominio. E poi i fiumi e le riviere non sono capaci di un possesso materiale nè di esser custoditi, perocchè pel corso delle acque avviene un mutamento continuato delle medesime, e quindi il corpo di un fiume non può pertenere ad alcuno, egualmente che l'alveo del medesimo, non potendo esser di dominio privato l'alveo di un fiume pubblico, come egregiamente dicevasi dai romani giureconsulti. *Impossibile est ut alveus fluminis publici non sit publicus.*

Ma l'uso delle acque dei fiumi e delle riviere non navigabili nè atti ai trasporti deve pertenere ai privati, pel bisogno e per l'utilità dell'agricoltura e delle industrie di ogni genere. Ed essendo le acque precipuamente utili a quei fondi per i quali passano, i proprietarii di essi hanno naturalmente il diritto di usarne, non già per un diritto proprio ed individuale sulle acque, ma per ragion dei fondi che si posseggono e a titolo di mera servitù. Ma il diritto di usare delle acque naturalmente pertinente ai privati, deve cessare ove queste potessero dare, con una direzione novella, un vantaggio maggiore all'universale, sia col miglioramento dell'agricoltura o delle industrie, ovvero con impedire i danni che provverrebbero alla sanità pubblica con l'impaludamento delle acque; e

quindi si fa manifesto, come per la natura stessa delle cose il Governo si abbia la facoltà di fare i regolamenti amministrativi sul corso ed uso delle acque, per ottenere migliori risultamenti per la prosperità generale dello stato.

Le acque dei fiumi e delle riviere non navigabili nè atte ai trasporti per i principii della pubblica economia debbono ritenersi come pubbliche, perocchè la prima e fondamentale base dell' utilità generale si è la giustizia, tenendo questa alla conservazione dell'ordine universale e quindi genera indistintamente il vantaggio di tutti. E poichè la natura ha destinate le acque dei fiumi all' uso generale, non potendo esser tribuite ad alcuno, così qualsiesi appropriazione di esse, conterrebbe intrinsecamente, una violazione del diritto altrui e un danno pubblico, e quindi per i principii della pubblica economia i fiumi non possono esser dichiarati di dominio privato. Inoltre le acque sono agenti potentissimi della natura, per lo stabilimento delle industrie di qualunque genere, e però le costruzioni e le opere necessarie ad usarle debbono esser fatte con permissione del Governo, per farle riuscire più utili alla società. E poi i fiumi e le riviere non navigabili, possono tali divenire, per effetto di picciole opere, e recare un utile pubblico assai maggiore, e non debbono rimaner limitati al Governo i mezzi atti a migliorare il corpo sociale; e da ultimo le acque spesse volte recano danni gravissimi alla salubrità dell'aria, con l'impaludamento di esse, e possono grandemente confluire alla prosperità dell'agricoltura, e quindi il dominio privato de' fiumi sminuirebbe il progresso della ricchezza pubblica, e si opporrebbe al bene della società.

Per le leggi amministrative del Regno delle due Sicilie in conformità di quelle della Francia i fiumi e le riviere non navigabili nè atte a' trasporti sono dichiarate di pertinenza del pubblico demanio. In Francia per la legge del 1 gennajo 1790 le amministrazioni dei dipartimenti furono incaricate della conservazione delle proprietà pubbliche, delle foreste, e riviere, e de' cammini e delle altre cose comuni, e quindi le riviere furono assimilate a' cammini e alle altre cose comuni, e sottratte al dominio privato e allogate sotto la tutela dell' amministrazione. Con la legge dei 2 agosto 1806, abolita nella parte continentale del nostro Regno la feudalità, fu statuito che i fiumi abolito qualunque diritto feudale restassero di proprietà pubblica, e l' uso di essi regolarsi secondo gli stabilimenti del dritto Romano. Sicchè tutti i fiumi, senza distinzione alcuna tra i navigabili e i non navigabili rimasero di ragion pubblica, richiamandosi in osservanza le leggi di Roma, per determinare l' uso delle acque (1). Pubblicato il Codice civile nel 1 gennajo 1809 fu statuito con l' art. 538, che tutte le strade a carico dello stato, i fiumi e le riviere navigabili o atte a' trasporti, le rive, i siti occupati e indi abbandonati dal mare, i porti, i seni, le spiagge e generalmente tutte le parti del territorio del regno non suscettive di privata proprietà, sono considerate come pertinenze del demanio pubblico. Molti dubbii sorsero sulla materia delle acque dopo l' abolizione della feudalità, e per ordine del Governo, il

(1) Veggansi gli art. 8, 9, 10 ed 11 della legge de' 2 agosto 1806.

Ministro della giustizia con circolare del 13 settembre 1809, dichiarò il vero senso della legislazione in quel tempo vigente su questa materia. Con l'art. 1 della circolare si ritenne che le sole acque riservate all'ispezion del Governo e sottoposte alle regole amministrative del dipartimento dell' Interno erano in conformità del disposto nell'art. 538 del codice civile, quelle dei fiumi e delle riviere navigabili o atte a' trasporti di zattere o di legna. La derivazione di queste acque per qualunque privato bisogno fu permessa in quanto non nuoceva all'uso pubblico e generale; e la costruzione delle macchine, l'irrigazione ed ogni altro uso privato di queste acque dovea esser preceduto dal permesso degli Intendenti delle provincie, e dalle verificazioni stabilite ne' regolamenti del Ministero dell' Interno. Per l'art. 2 fu prescritto, che la costruzione delle macchine in tutti gli altri fiumi non navigabili o disadatti al trasporto di zattere o di legna, e l'uso così delle loro acque, come di tutte le altre non perenni, non aveva bisogno del permesso dell'autorità pubblica, e non era soggetto ad altre restrizioni, che a quelle del diritto privato. Queste restrizioni si proponevano solo di dirigere l'uso e la distribuzione delle acque fra coloro che avevano il diritto di parteciparne, e di garentire il diritto di proprietà, che su di esse potevasi acquistare. Da ultimo fu fermato nell'art. 4 della circolare, che quando i corsi delle acque non navigabili e non atti ai trasporti riflettevano l'interesse di una o più popolazioni, sia che questo consistesse nell'uso delle acque, ovvero risguardasse il danno pubblico che avrebbe potuto provvenirne, erano anche

capaci di regolamenti amministrativi, i quali dirigevano l'irrigazione di una o più contrade, e provvedevano al corso regolare delle acque quanto alla loro altezza e alle chiuse, ovvero tendevano a conservare o a promuovere la sanità e la salubrità dell'aria.

Secondo queste disposizioni della circolare dei 15 settembre 1809, agevolmente osservasi, che con questo atto governativo, non si alterarono in alcun modo i principii statuiti nelle leggi precedentemente pubblicate sulla materia delle acque, e precipuamente le norme della legge abolitiva de' feudi, che dichiarava di proprietà pubblica i fiumi di qualunque natura; e le disposizioni della circolare non fermarono una legge novella, ma unicamente ebbero in mira di render aperto il senso delle leggi esistenti, come manifestamente osservasi dal preambolo dell'atto; e quindi anche dopo la pubblicazione della circolare continuarono ad essere di proprietà pubblica, così i fiumi navigabili che i non navigabili. La distinzione che si fa con questo atto governativo tra i primi e gli altri, non risguarda la definizione e la natura de'medesimi, ma unicamente l' uso delle acque de'fiumi in generale; volendosi prevenire tutti gli equivoci d' interpetrazione e tutti i pretesti, che potevano dettare gl'interessi di coloro che intendevano conservarsi nel possesso delle antiche privative, e far salve le leggi amministrative, le quali regolavano l' uso delle acque riservate ai bisogni dello stato, lasciando le altre nel godimento de' privati. Adunque con la circolare del 1809 non si fece alcuna dichiarazione sulla natura delle acque dei

fiumi, ma unicamente si regolò l'uso di tutte le acque, facendosi in ogni articolo di essa sempre motto dell'uso, e non già della proprietà delle acque. Nè può dirsi che essendosi tribuito a' privati l'uso delle acque de' fiumi non navigabili nè atti a' trasporti, siesi implicitamente ritenuto di essere di privata ragione, avvegnachè la proprietà di un fiume, quantunque non navigabile, e l'alveo del medesimo è diverso dall'uso dell'acqua. I fiumi e le riviere in generale non possono pertenere a' privati, ma l'uso di quelli non navigabili, le leggi debbono concederlo a' particolari proprietarii, per i principii di giustizia e di pubblica economia, come avvisatamente trovasi stabilito nel codice della Francia e in quello del Regno delle due Sicilie. Da ultimo la circolare del 13 settembre 1809 fu un atto del Ministro della giustizia, quantunque fatto per ordine del Governo, e però conviene ritenerne le disposizioni, soltanto come relative a regolare l'uso delle acque, e non già a determinare l'indole e la spettanza de' diversi fiumi, non potendo questa materia formar obbietto dei poteri di un Ministro di Stato.

Ne' Reali dominii di là dal Faro la feudalità fu abolita colla legge pubblicata nel 1813, ed indi ne fu confermata l'abolizione, del pari che ne' dominii continentali con la legge degli 11 dicembre 1816. Con quella del 1813 nella materia delle acque fu statuito, che tolta ogni opposizione di semplice prerogativa signorile, rimaneva ciascun comune o cittadino nella libera facoltà di usare de' molini, serbati soltanto illesi in ciascun barone i diritti che gli competevano, per ragione di pertinenza di suolo, di dominio

territoriale, di proprietà di fiume, salti di acqua e simili, giusta le rispettive concessioni. In seguito fu fermato per la Sicilia oltre il Faro il Real decreto degli 11 ottobre 1817 sull'amministrazione civile, e con l'art. 1 si dichiara che tutte le cose che interessano il bene generale e non possedute da alcuno, a titolo di proprietà privata, sono direttamente sotto la suprema provvidenza del Governo; e fra esse si noverano le strade, le acque e tutte le altre proprietà che si pertengono al pubblico demanio. Sicchè per effetto di questo decreto in Sicilia tutte le acque divennero di ragion pubblica, e senza alcuna distinzione fra quelle de' fiumi e delle riviere navigabili o atte a' trasporti, e delle altre de' fiumi e delle riviere non navigabili nè atte a' trasporti.

La legge fondamentale dell'amministrazione civile de' 12 dicembre 1816, applicata anche in Sicilia pel Real decreto de' 7 maggio 1838, prescrive che fra le materie de' regolamenti di polizia rurale avvi quella della ripartizione e dell' uso delle acque pubbliche e degli acquidotti addetti al pubblico comodo (art. 278). Or se il legislatore dichiara pubbliche le acque sulle quali cadono i regolamenti amministrativi; si fa manifesto essere di pertinenza del demanio pubblico le acque de' fiumi e delle riviere non navigabili nè atte a' trasporti; perocchè su di esse si stabiliscono i regolamenti. Per gli art. 562 e seg. delle leggi civili si regola la materia delle servitù derivanti dalla situazione naturale de' luoghi, e con l'art. 566 si prescrive, che quegli lungo il cui fondo scorre un'acqua corrente, tranne quella dichiarata di

ragione del demanio pubblico nell' art. 463, può servirsene mentre scorre, per l'irrigazione dei suoi fondi, e che quegli, il cui fondo viene attraversato da quest' acqua, può servirsene nell'intervallo, in cui vi trascorre, restituendola quando esce al suo corso ordinario. Con l' art. 567 poi si stabilisce, che insorgendo delle controversie fra coloro a' quali le acque possono essere utili, conviene conciliare l'interesse dell'agricoltura coi riguardi dovuti alla proprietà, e debbono sempre essere osservati i regolamenti particolari e locali sul corso ed uso delle acque. Se dunque i regolamenti di polizia rurale possono aver luogo sulle acque de' fiumi e delle riviere non navigabili nè atti a' trasporti, e se sono dichiarate pubbliche le acque che formano obbietto di essi regolamenti (1), segue che debbano ritenersi queste acque di pertinenza del demanio pubblico.

La legge sul contenzioso amministrativo de'21 marzo 1817 dichiara con l'art. 4 oggetti dell'amministrazione pubblica le cose che non vengono possedute a titolo di proprietà privata da alcuno; e le istituzioni e le forme dirette a conservare l'integrità e la destinazione di esse, e per tali si ritengono le strade, le acque e tutte le altre proprietà che pertengono al demanio pubblico. Sicchè tutte le acque e senza alcuna distinzione fra quelle de' fiumi navigabili o non navigabili, si dichiarano di pertinenza del demanio pubblico; e nell' art. 7 nel protrarsi la competenza dei giudici amministrativi, già fermata con l' art. 6 per la materia delle strade,

---

(1) Veggasi l'art. 278 della legge de'12 dicembre 1816.

alle altre dipendenze pubbliche, si noverano fra queste i fiumi in generale, senza escluderne quelli non navigabili nè atti a' trasporti. Adunque per le leggi amministrative del Regno delle due Sicilie i fiumi e le riviere non navigabili nè atte trasporti debbono considerarsi come pertinenze del demanio pubblico; ed un Real rescritto de'17 giugno 1850 fatto per la Sicilia dichiarò per massima generale le acque di questi fiumi e riviere di pubblica ragione, salvo solo al potere amministrativo la facoltà di pubblicare i regolamenti di polizia rurale sul corso ed uso di esse acque.

Dimostrato che per le leggi amministrative del nostro regno i fiumi e le riviere non navigabili nè atte a'trasporti sono dichiarate di pertinenza del demanio pubblico, agevolmente può venirsi in cognizione, come le stesse teoriche sono fermate nelle leggi private; avvegnachè quantunque il diritto amministrativo e il diritto civile sono due parti essenzialmente diverse della legislazione dello Stato, regolando il primo le relazioni fra il Governo e i governati, e l'altro le relazioni individuali e di famiglia, pure non possono stabilirsi in due branche della legislazione principii interamente diversi su di una stessa materia, senza generare una collisione di leggi ed una sovversione notabile nell'ordinamento sociale. Le leggi che oggigiorno imperano nel nostro regno sono fondate su i principii della vera filosofia, e proprie per uno stato nel saggio progresso della sua civiltà; e veggonsi compilate con un ordine luminoso, per guisa che le materie che formano l' obbietto di un dato ordine di leggi, sono separate da quelle che formano

base a leggi diverse, e quindi non può neanche immaginarsi una contradizione di principii tra le leggi amministrative e le civili. Per l'art. 463 delle leggi civili, consentaneamente all'art. 538 del codice francese, si dispone che tutte le strade che sono a carico dello stato, i fiumi e le riviere navigabili o atte à trasporti, le rive, i siti occupati e indi abbandonati dal mare, i porti, i seni, le spiagge e generalmente tutte le parti del territorio del regno non suscettive di privata proprietà sono considerate come pertinenze del demanio pubblico; e quindi ogni parte del territorio dello stato che non può formar obbietto di proprietà privata debbe ritenersi di pubblica ragione. I fiumi e le riviere non navigabili nè atte ai trasporti sono per loro natura incapaci ad esser possedute privatamente, e bastevoli ai bisogni dell'universale, senza essere tribuiti individualmente, e quindi non possono entrare nel dominio particolare, e debbono considerarsi pel disposto dell' art. 463 come pertinenze del demanio pubblico.

Nè può dirsi che in questo art. si noverano solo espressamente come cose del demanio i fiumi e le riviere navigabili o atte ai trasporti, perocchè questi fiumi debbono considerarsi integralmente di ragion pubblica, a differenza dei non navigabili, i quali fanno parte del demanio pubblico per la proprietà delle acque e dell' alveo sul quale riposano, venendo l'uso concesso a titolo di servitù alle proprietà circostanti. I fiumi e le riviere navigabili o atte ai trasporti essendo destinate alla navigazione debbono essere integralmente del demanio pubblico, non pure per la proprietà delle acque, ma anche per l' uso

delle medesime, per modo che nessun privato può servirsene, senza una espressa permissione del Governo. Bene adunque e sapientemente il Legislatore nell'art. 463 delle leggi civili ha noverato espressamente come cose del demanio i fiumi navigabili, mentre quelli non navigabili doveansi ritener pubblici, soltanto per la proprietà delle acque e dell'alveo sul quale stanno, e vanno compresi sotto le parole generiche delle parti del territorio del regno non suscettive di privata proprietà.

Le leggi civili stabiliscono i diritti dei privati proprietarii sulle acque de' fiumi e delle riviere non navigabili sotto il titolo delle servitù, e quindi non possono mai costituire un dominio dell' acqua, ma unicamente una servitù nascente dalla situazione naturale dei luoghi verso i fondi che si posseggono dai particolari, e competendo ai privati un diritto di servitù, segue che le acque dei fiumi non navigabili non sieno nella proprietà dei privati, ripugnando aver una servitù su di una cosa che a titolo di proprietà si possiede. A norma dell' art. 488 delle leggi civili se un fiume o una riviera sia o no navigabile o atta ai trasporti, si apra un nuovo corso, abbandonando l'antico letto i proprietarii dei fondi occupati si dividono a titolo d'indennità l'antico letto abbandonato ciascuno in proporzione del terreno che gli è stato tolto. Or se il letto dei fiumi e delle riviere non navigabili volesse tenersi di privato dominio dei proprietari confinanti, la legge non poteva concederlo, a titolo d' indennità, all'altro proprietario, il fondo del quale è stato occupato dall' acqua, senza offendere direttamente

il diritto di proprietà. Da ultimo ove il Governo volesse rendere atto alla navigazione un fiume o una riviera non navigabile, anche con opere di arte, non deve al certo alcun compensamento ai privati per l'uso dell'acqua, che prima godevano, e quindi non può concepirsi l'idea di un dominio privato sulle acque dei fiumi non navigabili, potendo anche questi divenir navigabili per opera, e pel corso stesso della natura.

Per gli art. 485 e 486 delle leggi civili, le isole isolette ed unioni di terra, che si formano nei letti dei fiumi e delle riviere navigabili o atte ai trasporti appartengono allo stato: e le isole ed unioni di terra che si formano ne'fiumi e nelle riviere non navigabili, si acquistano dai proprietarii confinanti. Il Troplong nel suo dotto e profondo trattato sulla prescrizione, nel comentare l'art. 2226 del codice francese, corrispondente all'art. 2132 delle leggi civili che statuisce di non potersi prescrivere il dominio delle cose che non sono in commercio, sostiene che i fiumi e le riviere non navigabili nè atte ai trasporti debbano reputarsi di privata ragione, perocchè dovendo l'accessorio avere l'indole della cosa principale, venendo concedute ai proprietarii confinanti le isole ed unioni di terra formate nelle rivere non navigabili debbono reputarsi le medesime di privata ragione. Il Legislatore meritamente ha disposto che le isole formate nei fiumi navigabili si pertengono allo stato ma a titolo di proprietà patrimoniale, per guisa che possono altri farne acquisto con titoli e con la prescrizione, giacchè essendo questi fiumi assolutamente e pienamente dipendenti dal pubblico demanio, non poteva statuirsi una di-

sposizione diversa. Nessun privato può vantar diritto su i fiumi navigabili, per essere di proprietà dello stato, sottoposti alla tutela del Governo e dati all' uso generale della società, e quindi le accessioni dei medesimi, come le isole ed unioni di terra, doveano esser dichiarate di proprietà dello stato per essere accessioni di una cosa integralmente del demanio pubblico, sulla quale i privati non possono esercitare alcun diritto, senza una espressa concessione del Governo. Le isole e le unioni di terre formate ne'fiumi non navigabili, il Legislatore le ha tribuite a' proprietarî confinanti per non esser questi pienamente dipendenti dal demanio pubblico, giacchè l' uso de'medesimi è dato a' privati a titolo di servitù verso i fondi che si posseggono. Inoltre per i principii del diritto romano le isole si pertenevano a' proprietarii confinanti, sia che fossero sorte ne' fiumi navigabili, che nei non navigabili, credendosi, com' è naturale cosa, che le medesime si formassero dal terreno sottratto da' fondi vicini (1). Le nuove leggi, tenendo dietro alla pubblica economia e alla prosperità generale, hanno dichiarata proprietà dello stato le isole ne' fiumi navigabili o atti a'trasporti, perocchè essendo questi destinati all'uso generale della navigazione, qualsiasi privato dominio avrebbe recato nocumento all' utile pubblico. Nè può dirsi che le nostre leggi civili hanno determinato di potersi acquistare o prescrivere la proprietà dell'isola contro lo stato e potersi per conseguente verificare un dominio particolare nel fiume navigabile, avvegnachè

(1) Veggasi Einneccio nelle recitazioni lib. 2 tit. 1.

quando il Governo vende o fa prescrivere la proprietà dell' isola consente espressamente nell'un caso, e presuntivamente nell'altro, l'alienazione dell' isola reputando potersi conciliare la comoda navigazione del fiume con la privata proprietà di quella. Per le disposizioni delle leggi romane gli alvei de'fiumi esiccati si pertenevano ai proprietarii confinanti, e le isole parimenti a' medesimi si dichiaravano spettare, reputandosi come una parte degli alvei (1). Per le leggi vigenti il letto di un fiume abbandonato si tribuisce al proprietario del fondo che resta occupato dalle acque del fiume, tenendosi dietro al principio di naturale giustizia, di compensare il danno che costui viene a patire, e anche in questo caso le isole precedentemente formate ne' fiumi si pertengono a' proprietarii confinanti, e non già a colui che fa acquisto dell'alveo esiccato (2).

---

(1) Einneccio accuratamente osserva, che la ragione per la quale le leggi Romane tribuivano ai proprietari confinanti, gli alvei dei fiumi esiccati, si era perchè si credeva che i medesimi si fossero formati da sottrazioni di particelle dei terreni circostanti.

(2) La Gran Corte dei Conti di Sicilia nella grave contestazione tra il demanio pubblico ed il Marchese di Sortino per la proprietà del fiume Anapo e dei celebri acquidotti Siracusani con decisione renduta a dì 10 aprile 1844 a rapporto del Consigliere Giovanni Rocco Sovranamente approvata, ha ritenuto con grande profondità di dottrina in materia di dritto pubblico e privato che i fiumi e le riviere non navigabili nè atte ai trasporti debbano reputarsi di pertinenza del demanio pubblico, e crediamo far cosa grata ai nostri lettori riportare testualmente la decisione anzidetta nell' appendice al presente volume.

LEZIONE XXXI.

ARGOMENTO DELLA LEZIONE

Per i principii del diritto amministrativo del nostro regno l'uso delle acque dei fiumi e delle riviere non navigabili nè atte ai trasporti vien dato ai privati proprietari, a titolo di servitù, e però le quistioni relative all'uso di tali acque debbono decidersi dalle autorità giudiziarie. I collegi civili sono parimenti competenti a procedere nelle controversie tra un proprietario di una sorgente, e un comune, intorno all'acquisto o alla prescrizione dell'uso dell'acqua preteso dagli abitanti del comune o villaggio purchè il privato non negasse la necessità dell'acqua per i bisogni della popolazione. Le quistioni di ogni genere fra i privati proprietari per l'uso delle acque nascenti dalla servitù stabilita dalla legge a loro favore, sono sempre di competenza del potere civile, e lo stesso potere deve procedere in tutte le dispute che potessero aver luogo nell'esecuzione dei regolamenti amministrativi sul corso ed uso delle acque dei fiumi e delle riviere non navigabili nè atte ai trasporti. I lidi del mare formano una parte dell'ambito territoriale di uno stato, ed essendo destinati all'uso generale della società, debbono ritenersi come una dipendenza del demanio pubblico, del pari che i siti occupati ed indi abbandonati dal mare, e però tutte le quistioni che li risguardano debbono decidersi dalle autorità amministrative. Le stesse autorità debbono procedere per le controversie intorno ai porti, perocchè per le leggi vigenti formano questi anche una pertinenza del pubblico demanio. I ponti anche sono ritenuti, dalle leggi civili e dalla legge sul contenzioso amministrativo, come cose di ragion pubblica, e il potere amministrativo giudica le controversie che sorgono su dei medesimi. Le porte, le fosse, i bastioni delle piazze di guerra, formano una dipendenza pubblica, e le quistioni che le riflettono debbono trattarsi innanzi al contenzioso amministrativo; al pari di quelle concernenti le servitù stabilite per la tutela di esse piazze. Esposizione delle varie norme fermate sulla materia dal Real Decreto dei 30 settembre 1843. I beni vacanti e senza padrone, e quelli delle persone che muojono senza eredi, o le cui eredità sono ab-

bandonate, debbono considerarsi come proprietà patrimoniali dello stato e però le autorità giudiziarie debbono procedere per tutte le controversie che possono sorgere su di essi. Le nostre leggi non enumerano tutte le cose che si pertengono al pubblico demanio, ma nell' art. 463 delle leggi civili saggiamente si dichiara, che tutte le cose che non possono formare obbietto di privato dominio, debbono reputarsi di ragion pubblica, e quindi le cose, che in qualsiesi modo la legge destina ad un uso pubblico qualunque, formano una parte del demanio pubblico. Gli edifizi dei teatri non costituiscono una proprietà pubblica, ma in vece una proprietà patrimoniale dello stato o dei comuni.

Nella scorsa lezione ci siamo occupati a dimostrare di essere pertinenza del pubblico demanio i fiumi e le riviere non navigabili nè atti a' trasporti, e quindi ora riesce assai agevol cosa determinare la competenza delle autorità del contenzioso amministrativo per le controversie concernenti questo genere di proprietà pubbliche. Per le leggi del nostro Regno consentaneamente a' veri principii della scienza del diritto pubblico, la giurisdizione de' collegii amministrativi sulle dipendenze del demanio pubblico è piena, ed ogni disputa intorno all' indole di un' adunanza di acque, se cioè fosse un fiume, o una riviera o un ruscello, debb' esser diffinita da' giudici amministrativi; e parimenti le quistioni relative alla proprietà de' fiumi e delle riviere non navigabili nè atte a' trasporti o degli alvei, ovvero alle servitù di essi su i fondi vicini, sono di competenza delle autorità del contenzioso amministrativo. Per i principii del nostro diritto pubblico ne' fiumi e nelle riviere non navigabili nè atte a' trasporti, la proprietà del volume delle acque e gli alvei su i quali riposano formano unicamente parte del pubblico demanio, poichè

l'uso vien dato a' privati, e le leggi civili sotto al capitolo delle servitù che derivano dalla situazione naturale de' luoghi hanno tribuito ai proprietarii l'uso delle acque, a titolo di servitù, e non già per un diritto proprio e indipendente sulle medesime, tranne il caso in cui si abbia la sorgente delle acque nel proprio fondo. E quindi avendo i privati il diritto di usare delle acque a titolo di servitù, segue che per le quistioni intorno all'uso delle acque de'fiumi non navigabili, sieno competenti a procedere i tribunali civili. Trattasi di vero di una servitù o sia di uno smembramento della proprietà del pubblico demanio a favore delle circostanti proprietà private, e però la servitù si ha l'indole del fondo dominante, e debbesi reputare come una cosa di privata ragione. Le leggi civili dispongono che il proprietario che ha una sorgente di acque nel proprio fondo può disporne a suo arbitrio, purchè un proprietario inferiore non pretenda aver diritto sulle acque, sia per effetto di titoli che per la prescrizione; e sorgendo disputa fra colui che ha la sorgente nel proprio fondo e il proprietario inferiore intorno all'uso delle acque, dovrebbe essere definita da' collegii giudiziari, trattandosi di una cosa di privato interesse. Ma quali autorità dovrebbero procedere, ove fosse messo in controversia l'acquisto o la prescrizione dell'uso dell'acqua, tra il proprietario della sorgente e gli abitanti di un Comune o villaggio, a' quali l'acqua fosse necessaria? Posto mente a' veri principii della materia, agevolmente si osserva di esser competenti in questo caso i giudici civili, non venendo in con-

tesa un interesse pubblico dell' amministrazione, che forma obbietto delle leggi amministrative, ma in vece un' interesse particolare tra il comune e il proprietario della sorgente. Per l' art. 565 delle leggi civili il proprietario della sorgente, non può deviare il corso dell'acqua, quando la stessa è necessaria per gli abitanti di un comune o villaggio, ma ove questi non ne abbiano acquistato o prescritto l' uso; il privato può pretendere una indennità da determinarsi per mezzo di periti; e quindi tutte le controversie che possono sorgere intorno al diritto di usare dell' acqua, si versano sull' esame della legittimità del titolo che presenta il comune, per essere esonerato dal pagamento dell' indennità, ovvero sull'acquisto della prescrizione, materie regolate dalle leggi civili e straniere alla giurisdizione del contenzioso amministrativo. Ma le autorità giudiziarie sarebbero sempre incompetenti a giudicare, quante volte il proprietario volesse deviare il corso della sorgente sulla base di non esser l' acqua necessaria agli abitanti del Comune, perocchè l' indagine sulla necessità dell'uso dell' acqua per i bisogni di una popolazione, può unicamente farsi colle vedute amministrative, e spetta al Governo nella sfera di mera amministrazione, il conoscere del bisogno dell'acqua per un comune. Le quistioni poi di ogni genere fra i privati proprietari per l' uso dell'acqua nascente dal diritto di servitù che possono esercitare, a norma dell'art. 565 delle leggi civili sono sempre di competenza dei collegii civili, versandosi sempre la controversia sopra un diritto privato, ossia sull' uso dell' acqua dalla legge tribuito alle proprietà dei particolari. Per

l'art. memorato delle leggi civili si prescrive che quegli, il cui fondo viene attraversato da un'acqua corrente, può servirsene nell'intervallo in cui vi trascorre, ma quando questa n'esce deve restituirla al suo corso ordinario. Nascendo disputa tra i proprietarii inferiori e quegli il cui fondo è attraversato dall'acqua, lamentandosi i primi di abusi commessi da quest'ultimo sull'acqua medesima, dovrebbero sempre diffinirla i tribunali giudiziari, perocchè trattandosi di un interesse meramente privato, non potrebbe mai esser materia di esame pei giudici amministrativi.

L'amministrazione pubblica, sulle acque dei fiumi e delle riviere non navigabili nè atte ai trasporti, ha sempre la facoltà di pubblicare i regolamenti di polizia rurale. Nell'art. 4 della circolare del Ministro della giustizia dei 13 settembre 1809 è statuito, che quando i corsi delle acque non navigabili o non capaci del trasporto di zattere o di legna riflettino l'interesse di una o più popolazioni, sia che questo interesse consista nell'uso delle acque ovvero risguardi il danno pubblico che potrebbe provvenirne sono capaci di regolamenti amministrativi. Di questa natura sono i regolamenti che dirigono la irrigazione di una o più contrade, quelli che assicurano il corso regolare delle acque, relative alle chiuse e alle altezze delle acque e gli altri che riguardano le disposizioni tendenti a conservare o a pruomuovere la sanità e la salubrità dell'aria. È sempre libero alle autorità amministrative di dettare questi regolamenti, ma ove essi non esistono la natura delle acque non sottopone ad alcuna restrizione quelli che vogliono

farne uso nei termini del diritto comune. Per gli art. 5 e 6 della circolare memorata si dichiara che tutte le contravvenzioni ai regolamenti amministrativi sulle acque non riservate all'uso dello stato sono di competenza delle autorità giudiziarie, e che quindi i giudici di pace e i tribunali secondo le regole delle rispettive giurisdizioni debbano giudicare nella materia delle acque, di tutte le contravvenzioni alle leggi del diritto privato e ai regolamenti, e applicare le multe e le pene stabilite nei regolamenti medesimi.

Per la legge dei 12 dicembre 1816 (1) si tribuisce alle autorità amministrative la facoltà di fare e pubblicare i regolamenti di polizia urbana e rurale, e si dichiara che questi ultimi si propongono la subrità la sicurezza e la custodia delle campagne, degli animali, degli strumenti e dei prodotti di esse; la ripartizione e l'uso delle acque pubbliche e degli acquidotti addetti al pubblico comodo. Le leggi civili con l'art. 567 conformemente al codice francese prescrivono, che insorgendo qualche controversia fra i proprietari, ai quali le acque possono essere utili i tribunali decidendo debbono conciliare l'interesse per l'agricoltura coi riguardi dovuti alla proprietà, e in tutti i casi debbono essere osservati i regolamenti particolari e locali sul corso ed uso delle acque.

Per effetto di queste disposizioni delle nostre leggi amministrative e civili sulla materia, agevolmente si fa aperto che le quistioni tutte che

(1) Si veggano gli art. 277 e 278 della legge dei 12 dicembre 1816.

potessero aver luogo nell' esecuzione dei regolamenti amministrativi sul corso ed uso delle acque dei fiumi e delle riviere non navigabili nè atte ai trasporti, debbono essere giudicate dalle autorità del contenzioso civile giacchè l'amministrazione coi regolamenti su le acque, non cambia nè può cambiare la natura delle medesime, ma unicamente ne toglie l'uso tribuito dalla legge alle proprietà dei privati, per guisa che i diritti di servitù a favore delle private proprietà per una ragione di utile pubblico, vengono a cessare. Sicchè i regolamenti amministrativi nel togliere ai privati l' uso delle acque dei fiumi e delle riviere non navigabili nè atte ai trasporti, non recano mutamento alla natura delle medesime, col farle divenire di uso universale, come quelle dei fiumi navigabili o atti ai trasporti, e le autorità amministrative possono sempre far risorgere i diritti dei privati proprietari con l' abolizione dei regolamenti precedentemente statuiti. La circolare del Ministro della giustizia dei 13 settembre 1809 (1) dichiara consentaneamente ai principii esposti che tutte le contravvenzioni ai regolamenti amministrativi sulle acque non riservate ai bisogni dello stato sono di competenza delle autorità giudiziarie; e la legge dei 12 dicembre 1816 con l' art. 177 statuisce parimenti la competenza del potere civile per l' esecuzione dei regolamenti di polizia urbana e rurale; fatta solo eccezione pei casi contemplati negli art. 57, 58 e 84 di quella legge. Nell' art. 567 delle leggi civili si determina che i tribunali debbono in tutti i casi osservare i

(1) Veggasi l' art. 5 della detta circolare.

regolamenti particolari e locali sul corso ed uso delle acque, come di sopra si è accennato. Sicchè per effetto di tali disposizioni, si rende aperta la competenza delle autorità giudiziarie per le quistioni intorno all'uso delle acque dei fiumi e delle riviere non navigabili nè atti ai trasporti, anche quando si fossero pubblicati dei regolamenti amministrativi sulle medesime.

Il mare per la natura stessa delle cose non può essere obbietto di proprietà pei privati, nè una pertinenza del demanio pubblico, perocchè essendo un'elemento inesauribile e necessario a soddisfare i bisogni di tutto il genere umano debbesi ritenere del pari che l'aria come una cosa comune. Le proprietà trassero la loro prima origine dal possesso o sia dall'occupazione, e non potendo il mare essere esclusivamente occupato da una nazione, non può costituire una dipendenza del demanio pubblico di qualsivoglia stato (1). Ma nulladimeno sul mare prossimo al territorio di un regno può esercitarsi dal Governo l'autorità di prescriver leggi, d'imporre dei dazi ed altro e secondo gli usi universalmente riconosciuti questo impero si estende sino a quel punto del mare, dove arriva il colpo del cannone e questo spazio di mare deve reputarsi come un'asilo inviolabile per ogni nazione che non è in guerra con quella che vi impera.

Il termine delle acque del mare serve di limite al territorio di uno stato, e quindi la terra che forma il lido del mare è sommessa all'auto-

---

(1) Sono troppo conosciute le dotte dissertazioni di Grozio, di Seldeno e di Bynkershoek su l'argomento se il mare debbe ritenersi come libero ovver no.

rità del Governo e fa parte dell' ambito territoriale dello stato ed essendo destinato all'uso generale debbe ritenersi come una dipendenza del demanio pubblico. Nelle leggi romane si diceva *Littora in quae populus Romanus imperium habet populi Romani esse arbitror*, e per l' articolo 463 delle leggi civili si prescrive in conformità del Codice francese, che le rive e i siti occupati e indi abbandonati dal mre sono pertinenze del demanio pubblico, e gli stessi principii si statuiscono nello art. 7 della legge de'21 marzo 1817. I siti occupati e abbandonati dal mare sono tutte quelle parti del territorio dello stato, che alternativamente ora vengono occupate ed ora lasciate dalle acque e di questa natura deve reputarsi tutto il terreno dove arrivano i flutti del mare nelle maggiori crescenze, e nellla legge 96 ff de verb. sig. si dice. *Littus est quousque maximus fluctus a mari pervenit*, e tutto lo spazio del terreno occupato e lasciato dalle acque forma una dipendenza pubblica.

Per le disposizioni delle leggi Romane potevansi fare delle costruzioni su i lidi del mare: *Quod in littore qu s aedificaverit ejus erit: nam littora publica non ita sunt, ut ea quae in patrimonio sunt populi, sed ut ea quae primum a natura prodita sunt et in nullius adhuc dominum pervenerunt, nec dissimilis conditio eorum est, atque piscium et ferarum, quae simul atque adprehensae sunt, sine dubio ejus, in cujus potestatem pervenerunt dominii fiunt.* L. 14 ff. de adquir. rer. domin. Ma per potersi un privato legittimamente impossessare del lido del mare si richiedeva sempre la permissione del Pretore. *Quamvis quod in littore publico vel in*

mari extruxerimus, *nostrum fiat*, *tamen decretum Praetoris adhibendum est*, *ut id facere liceat. Imo etiam manu prohibendus est si cum incomodo coeterorum id faciat. Nam civilem actionem de faciendo nullam habere non dubito* (1). Una sì fatta permissione della pubblica autorità mirava a due obbietti, per evitare da una banda i danni che le costruzioni avessero potuto recare all' uso generale della navigazione, e per provvedere agl' interessi degli altri privati, e non far restare pregiudicate le loro proprietà per le opere novelle. Le leggi pubbliche di uno stato debbono patir mutamento, a seconda del progresso e dell' incivilimento di esso e de' novelli interessi sociali che sorgono. Il commercio oggigiorno è uno de' principali fonti della ricchezza pubblica e della civiltà, e quindi le leggi debbono tutelarlo assai più di quello che non l' è stato dalle legislazioni antiche. In Francia l' ordinanza della Marina di agosto 1681 espressamente proibiva di costruire sulle rive del mare, di farvi piantagioni, o opere da recar danneggiamento alla navigazione, sotto pena dell' abbattimento delle opere, della confisca dei materiali e di una ammenda. Per le leggi vigenti nel nostro regno e per le francesi sulle rive e su i siti occupati ed indi abbandonati dal mare non può aversi alcun diritto dal primo occupante, per esser dichiarate dipendenze del demanio pubblico e incapaci di qualsiesi privato dominio; e però le quistioni di ogni genere che potessero insorgere sulle medesime debbono esser diffinite dalle autorità del contenzioso ammi-

(1) Leg. 50 ff. de adquir. rer. domin.

nistrativo, al pari di quelle che sorgono per le strade pubbliche e i fiumi, e le altre dipendenze del demanio pubblico.

Per le disposizioni delle leggi Romane contenute nel p. 2. delle istituzioni e nella leg. 4. p. 1. ff. *de rer. divis.* i porti si ritenevano di pubblica ragione. Sono essi di vero dei seni del mare per natura o per arte così rinchiusi, che assicurano le navi dall' impeto delle tempeste, e però hanno una destinazione all' uso pubblico. Per la Costituzione dell' Imperadore Federigo Barbarossa *quae sunt regaliae*, e per l' antico diritto pubblico Napoletano e Siculo gli stessi principii furono ritenuti, ed Andrea d' Isernia nella collezione de' riti della Regia Camera della Sommaria novera i porti fra le regalie. In Francia per le disposizioni del Codice civile i porti, i seni e le spiagge si dichiararono espressamente dipendenze del demanio pubblico, e le leggi civili ed amministrative del nostro regno le stesse prescrizioni hanno statuite. La legge del 21 marzo 1817 coll' art. 4. dichiara oggetti dell' amministrazione pobblica tutte le cose che non vengono possedute a titolo di proprietà privata da alcuno, e le istituzioni e le forme dirette a conservare l' integrità e la destinazione di esse, e nello art. 7. espressamente si fa menzione dei porti de' seni e delle spiagge, come cose pertinenti al demanio pubblico, del pari che viene statuito per l' art. 463 delle leggi civili. I porti sono destinati al servizio della navigazione, e quindi ad un' obbietto d' interesse generale, e non possono esser materia di un privato dominio, formando una proprietà di pubblica ragione. La giurisdizione de' giudici del contenzioso

amministrativo si estende a tutte le controversie che risguardano le cose del demanio pubblico, e però quelle intorno a' porti, a' seni e alle spiagge debbono andar sommesse all' esame de' giudici medesimi.

I ponti e i sentieri che li costeggiano costituiscono anche obbietto del demanio pubblico, perocchè dovendo i ponti fondarsi sul letto de' fiumi o delle riviere, divengono una parte de' medesimi; e poi la proprietà del suolo traendo seco quella della parte superiore, la costruzione del ponte occupa sempre una cosa pubblica, quantunque non si fondasse sul letto del fiume o della riviera. Bene perciò e sapientemente nelle leggi Romane era statuito di non poter un privato riunire per mezzo di un ponte due suo case circostanti ad un fiume. *Quaesitum est an is qui in utraque ripa fluminis publici domus habeat, pontem privati juris facere potest. Respondit non posse* (1). Secondo l' antico diritto pubblico del regno i ponti si ritenevano come regalie minori, perchè destinati all' uso di tutti, e non potevano costruirsi senza la permissione del Governo (2). In Francia per una legge dei 21 aprile 1832 sulle finanze nessuna costruzione di strade, di canali o di ponti sopra un fiume o una riviera può farsi senza una legge speciale. La legge sul contenzioso amministrativo con l' art. 7. espressamente dichiara materia della competenza delle autorità del contenzioso amministrativo le quistioni che sorgono su i ponti,

(1) L. 4. ff. de flumin.
(2) Veggasi Basta nel vol. 1. pag. 392 della sua dotta giudiziosa e profonda opera sul diritto pubblico Napoletano.

al parì di quelle, che riflettono le altre pertinenze del demanio pubblico; sicchè debbono i ponti per le leggi vigenti considerarsi come cose pubbliche.

Per le disposizioni delle leggi civili, le porte, i muri, le fosse, i bastioni delle piazze di guerra e delle fortezze fanno parte del demanio pubblico. I terreni poi, le fortificazioni, i bastioni delle piazze, che non sono più piazze di guerra si pertengono allo stato, se non furono legittimamente alienate, o non ne fu prescritta la proprietà contro lo stato. (Art. 465 e 466 LL. CC.). L'ordinanza della piazza de' 26 gennaio 1831 molte prescrizioni comprende relative alla custodia delle fortificazioni e alle dipendenze delle piazze di guerra, e molte servitù legali si stabiliscono per la difesa di queste ultime e de' forti e castelli. Per l' art. 93 si determina che la polizia militare del governatore o Comandante di una piazza di guerra si estende ancora sul raggio di attacco della piazza, o sia sulla zona di terreno esterno, compresa tra il piede dello spalto, e i punti dove può in caso di assedio aprirsi la trincea, o possono stabilirsi i depositi di essa, cioè alla distanza di cinquecento tese dalla cresta delle spalto il più avanzato nella campagna. E per l' art. 272 si statuisce che i Comandanti locali de' corpi facoltativi in una piazza di guerra, o in qualunque luogo forte, avranno cura che alla distanza di cinquecento tese dal sopracciglio del parapetto de'cammini coperti più avanzati nella campagna, non si apra strada, fosso o canale, non si trasportino rottami, e non si alzi veruno edifizio, senza che sia preceduta una Sovrana autorizzazio-

ne, e che tanto nelle parti costitutive della cinta, che a distanza minore di cinque tese dal piede delle scarpe interne de' ripari non si costruiscano fabbriche di qualunque natura. Nel caso di contravvenzione riferiranno l' occorrente al governatore o comandante della piazza o del luogo forte, affinchè i lavori medesimi fossero prontamente demoliti a spese de' particolari, che li avranno intrapresi, senza che essi abbiano diritto a compenso alcuno : nel tempo stesso ne avanzeranno rapporto per l' organo de' propri superiori, per provocarsi le Sovrane risoluzioni. Per un Real Rescritto dei 5 maggio 1837 si prescrisse di rimanere provvisoriamente tollerati gli edifizii che in atto sono entro la zona di servitù legale, da segnarsi con termini lapidei.

Premesse queste disposizioni di legge, agevolmente si osserva che le controversie di qualsivoglia genere, che potessero risguardare le porte, le fosse, i bastioni delle piazze di guerra, non che le servitù stabilite per la tutela di esse debbono esser sempre diffinite dalle autorità del contenzioso amministrativo. Di vero le piazze di guerra sono dichiarate una pertinenza del pubblico demanio e quindi sono incapaci di ogni privato dominio, e le quistioni che le riflettono hanno per fine un' interesse governativo dell' amministrazione pubblica, che unicamente può esser disaminato per le prescrizioni della legge de' 21 marzo 1817 dalle autorità del contenzioso amministrativo. Un Real Decreto de' 6 giugno 1832 nulladimeno ritenne competenti le autorità giudiziarie per le quistioni intorno alle servitù militari, ma queste norme furono interamente abrogate dal Decreto de' 30 settembre 1843, che

dichiara espressamente di competenza del contenzioso amministrativo i giudizi per le servitù militari. Nell'art. 1. si dispone essere di competenza del Sindaco del Comune rispettivo, come giudice del contenzioso amministrativo, il giudizio di tutte le trasgressioni al divieto imposto dall'ordinanza di piazza di aprire strade, fossi o canali, trasportar rottami, e costruire edifizi di qualunque sorta, senza precedente Sovrana autorizzazione, lungo il raggio difensivo, che dalle piazze di guerra, da' forti e castelli si estende per lo spazio di cinquecento tese, salvo l'appello devolutivo innanzi al Consiglio d'Intendenza della provincia, giusta la legge de'25 marzo 1817. Sarà pure della competenza del Sindaco il giudizio tanto della trasgressione alla servitù militare interna, quanto della rimozione o alterazione de'termini e delle marche. I comandanti delle piazze di guerra, de' forti e dei castelli impediranno che s'intraprenda ogni nuova opera nello spazio di territorio additato nell'art. 1. Nel caso che conosceranno essersene intrapresa alcuna, ne impediranno la continuazione con loro ordinanza amministrativa, e formato il processo verbale della trasgressione, lo rimetteranno al Sindaco del Comune pel procedimento di regola, conforme alla legge dei 25 marzo 1817. Entro lo spazio del raggio difensivo di cinquecento tese, sono tollerati fino a nuova disposizione gli edifizi che attualmente vi si trovano. Ma rimane vietato di farvi la menoma alterazione, essendo solo permesso di mantenerli ed abbellirli. Non pertanto nell'esterno de'medesimi edifizi tollerati, allorchè sieno nel raggio di cento tese, o canne napolitane settan-

tatre e palmi sei, dalle fortificazioni, non potranno nè anche farsi i lavori di manutenzione e di abbellimento, senza la permissione delle autorità militari, la quale verrà data dopo di essersi chiarito che i lavori sudetti non nocciano alle fortificazioni. Tanto lo spazio di cinquecento tese, o canne trecentosessanto formante la linea di servitù militare esterna, quanto lo spazio di cento tese, o canne settantatre e palmi sei, formante la linea di servitù militare interna, saranno segnati con termini lapidei. Nel terminarsi le servitù militari, così l'esterna come l'interna, procederanno di accordo le autorità militari e municipali, che ne formeranno appositi processi verbali, enumerando in essi gli edifizi in tolleranza, ed indicandone l'attuale dimensione esterna. Tali processi verbali verranno pubblicati, conservandosene gli originali negli archivi del Comune e del genio. (1) Giusta l'art. 6 del Decreto del 1843, perchè possa agevolmente riconoscersi la servitù militare, ciascuno degli edifizi tollerati nello spazio della servitù medesima, sara marcato in sito visibile del muro della facciata principale, con la epigrafe raggio di cento o di cinquecento tese. Qualora un edilizio non ricade interamente nel perimetro della servitù, il punto in cui la linea di questa finisce, sarà nel modo stesso segnato sul corrispondente muro esteriore. I comandanti militari e le autorità municipali invigileranno all'esatta conservazione de' termini e delle marche apposte, e ne osserveranno all'uopo le

---

(1) Veggansi gli art. 2 3 4 e 5 del Decreto dei 30 settembre 1843.

contravvenzioni. La trasgressione al divieto di cui trattasi negli art. 1 e 3 sarà punita con la multa non minore di ducati sei, nè maggiore di ducati sessanta. La rimozione o l'alterazione dei termini o delle marche apposte agli edifizi, sarà punita colla multa non minore di ducati tre nei maggiore di duc. trenta (1).

I beni che formano le pertinenze del pubblico demanio, come osssrvammo in altra lezione, sono nella proprietà dello stato e destinati all'uso generale della società, e non possono costituir materia di dominio privato. Nello art. 464 delle leggi civili si statuisce che tutti i beni vacanti e senza padrone, e quelli delle persone che muoiono senza eredi o le cui eredità sono abbandonate appartengono al demanio pubblico. Le cose di cui si parla in questo articolo non possono in alcun modo considerarsi come una pertinenza del demanio pubblico, ma in vece costituiscono un dominio privato dello stato e debbono esser regolate dalle leggi civili e non già dalle amministrative. Di vero nella prima edizione originale del codice civile in Francia pubblicata nel 14 piovoso anno 12 si disse che i beni vacanti e senza padrone e quelli delle persone morte senza eredi, o le cui eredità fossero state abbandonate si pertenevano allo stato (2). Adunque secondo i veri principii della materia e la mente del legislatore non debbonsi comprendere fra le pertinen-

---

(1) Veggansi gli art. 6 7 e 8 del Real decreto dei 30 settembre 1843.

(2) Veggasi la dotta opera di Proudhon sul demanio pubblico vol. 1 pag. 87.

ze del demanio pubblico i beni, di cui si parla nell'art. 464 delle leggi civili, e quindi tutte le controversie che le risguardano formano obbietto della giurisdizione dei collegi civili.

Le nostre leggi amministrative e civili al pari di quelle della Francia non enumerano tutte le cose che debbono considerarsi pertinenti al demanio pubblico, ma stabiliscono il principio di essere di pubblica ragione tutto ciò che non può formar obbietto di dominio privato. Nell'articolo 463 delle leggi civili saggiamente si dichiarano dipendenze del demanio pubblico tutte le parti del territorio del regno non suscettive di privata proprietà, e però tutti i fondi che le leggi destinano ad un'uso pubblico qualunque debbono reputarsi di ragion pubblica e incapaci di privata proprietà. Così tutti i stabilimenti pubblici, come le case degli ospedali, dei proietti e dei collegi e quelle dei quartieri militari, e delle prigioni, e in generale tutti i locali dei stabilimenti pubblici di beneficenza e d'istruzione, ovvero militari o di punizione, o di qualunque altro genere, come anche i campi destinati a manovre di milizie, e le ville fatte per pubbliche passeggiate, e gli edifizi pubblici, come i Ministeri di Stato, i tribunali, e le amministrazioni generali debbono ritenersi di pertinenza del demanio pubblico. Di vero questi stabilimenti hanno tutti per fine un servizio pubblico e sono sempre fondati colle debite autorizzazioni del Governo, e a spese dello stato o delle provincie o dei comuni, e quindi per i principii della scienza del diritto amministrativo fermati nelle nostre leggi, agevolmente si osserva che queste cose formano una dipendenza del pubbli-

co demanio e sono incapaci di privato dominio. Il Governo nel creare uno stabilimento pubblico e nel dargli un' esistenza legittima con la sua autorizzazione, implicitamente destina al servizio publico, pel quale è fatto lo stabilimento, il fondo necessario a farlo sussistere e però si rende impossibile ogni privata proprietà durante la destinazione al servizio della società (1). Le quistioni adunque che possono concernere gli stabilimenti ed edifizi pubblici di qualunque genere, considerati in loro stessi e ne'loro accessorii necessari all' uso generale, e non già nei beni assegnati al loro mantenimento debbono essere sempre diffinite dalle autorità del contenzioso amministrativo, trattandosi di cose che costituiscono pertinenze del pubblico demanio. Gli edifizi dei teatri anche quando appartengono allo stato o ai comuni non possono formare una proprietà pubblica, perchè non sono destinati ad un uso generale, ma in vece non si permette l' ingresso alle persone se non col pagamento, per guisa che i teatri producono una rendita, e debbono ritenersi come proprietà patrimoniali dello stato (2).

FINE DEL VOLUME PRIMO.

---

(1) I monumenti di antichità di ogni genere, formano dipendenze del demanio pubblico, giusta i Reali decreti dei 14 dicembre 1819 e 13 maggio 1822.

(2) Veggasi Proudhon vol. 1 pag. 164 della sua opera sul demanio pubblico.

DECISIONE

Renduta dalla camera del contenzioso amministrativo della Gran Corte de' Conti de' Reali domini di là dal Faro nel dì 10 aprile 1844, a rapporto del Consigliere Giovanni Rocco nella causa tra il Marchese di Sortino, il Comune di Sortino e il Regio demanio.

Estratto delle considerazioni e della dispositiva dell' avviso profferito dalla gran corte dei conti, prima camera, nella causa tra il cavalier D. Blasco Maria Caetani marchese di Sortino, il comune di Sortino, ed il Regio demanio.

La gran corte dei conti :

Inteso il rapporto del signor Consigliere D. Giovanni Rocco:

Ascoltato il pubblico ministero nella persona del signor avvocato generale barone Ondes.

Si ha proposto ad esaminare le seguenti quistioni :

1. Se possa ulteriormente disputarsi della competenza dei giudici del contenzioso amministrativo nella presente contestazione.

2. Se siavi luogo ad intrattenersi sull' intervento in causa proposto dal comune di Sortino nell' attuale giudizio in grado di richiamo.

3. Se sia da dichiararsi di pertinenza del demanio pubblico l' intero corso del fiume Anapo, inclusa la parte non navigabile di esso, una colle acque perenni del territorio di Sortino, che vi confluiscono. E quali prescrizioni sieno a darsi per regolarsene il corso, la ripartizione e gli usi.

4. Se possa il marchese di Sortino fondare il titolo della pretesa proprietà delle acque tutte dell' Anapo e del territorio di Sortino, sia nei privilegi reali della concessione feudale di quello stato, sia negli atti intervenuti col comune di Sortino nel tempo della preeminenza baronale.

5. Se sieno da ritenersi di pertinenza del demanio pubblico gli antichi acquidotti siracusani, conservato non pertanto al marchese di Sortino il semplice passaggio per gli acquidotti stessi delle acque limitatamente necessarie ad animare i molini di Galerme di sua proprietà.

6. Se all' azione vindicatoria intentata dall' amministrazione del demanio pubblico osti la dedotta eccezione di prescrizione, così in rapporto al fiume Anapo ed alle acque pubbli-

che del territorio di Sortino, come agli acquidotti Siracusani.

7. Se sieno da riserbarsi all' amministrazione del demanio pubblico le ragioni che gli appartengono per la retribuzione dei salti d' acqua, e pei decorsi di esse.

8. Che per le spese della lite ?

Sulla prima quistione.

Considerando che il subbietto del giudizio sta nella occupazione di cose pubbliche, quali sono le acque del fiume Anapo e del territorio di Sortino, e gli acquidotti siracusani. E però ai termini degli articoli 3, e 4 e 7 della legge dei 21 marzo 1817 sono esclusivamente competenti a conoscerne i giudici del contenzioso amministrativo, senza che possa farsi distinzione tra eccezione di prescrizione e merito di causa. La giurisdizione delle autorità del contenzioso amministrativo nelle materie che ne costituiscono l' ordinaria competenza, è piena ed individua nello intero esame della controversia, in dritto ed in fatto (art. 34 n. 3 e art. 185 n. 5, legge dei 25 marzo 1817).

Che per applicazione di questo principio di dritto pubblico giurisdizionale alla causa presente, venne col Sovrano rescritto degli 11 luglio 1834 espressamente ordinato istituirsi innanzi al consiglio d' intendenza della provincia l' azione vindicatoria delle acque del fiume Anapo, e degli antichi acquidotti Siracusani. Ed essendosi, nel corso del giudizio, proposta dal marchese di Sortino la eccezione d' incompetenza dei primi giudici, specialmente in quanto alla eccezione di prescrizione, si fece luogo ad elevare un conflitto di attribuzione col tribunale civile della provincia, e S. M. considerando che *trattavasi di occupazione di cose pubbliche.*, con Sovrano rescritto dei 19 maggio 1838 dichiarò la competenza delle autorità del contenzioso amministrativo. Ond' è che invano si cerca ulteriormente disputare sulla competenza legittimamente ritenuta dai primi giudici.

Sulla seconda quistione.

Considerando che con l'enunciato Real rescritto degli 11 luglio 1834 S. M., risolvendo i diversi dubbii insorti sul modo come intentarsi l'azione vindicatoria delle acque pubbliche dell' Anapo, e degli antichi acquidotti Siracusani usurpati dal marchese di Sortino, nella *pienezza dei suoi Sovrani poteri*, si degnò ordinare di doversi il giudizio promuovere nell' intera sua continenza a nome del Direttore generale dei rami e

diritti diversi. E determinata così presso l'amministrazione del demanio pubblico la legittima rappresentanza del giudizio, in ispiegandosi dal direttore generale dei rami e dritti diversi l'azione vindicatoria, non lasciavasi di annunziare la ripartizione a farsi delle acque appartenenti al demanio pubblico tra i possessori vicini e i circostanti comuni.

Che l'intervendo in causa proposto da parte del comune di Sortino nel presente giudizio in grado di richiamo, non tende ad altro scopo, meno a quello di far ritenere pubbliche le acque perenni del territorio di Sortino e del fiume Anapo, e farle assoggettare come tali ai regolamenti amministrativi, sul loro corso, uso e distribuzione, fino al punto in cui divengono atte alla navigazione o ai trasporti. Ed in ciò, oltrecchè non evvi nella decisione impugnata alcun pregiudizio agl' interessi pubblici della università degli abitanti e possessori di Sortino, pregiudizio che è per legge la condizione essenziale dell' ammessibilità di una opposizione di terzo e quindi di un intervento in causa in grado di gravame (art. 201 e 252 legge dei 25 marzo 1817), è a porsi mente di non esservi contraddizione tra l' interesse del demanio pubblico, e quello del comune di Sortino, che solo ha fatto intervento, e degli altri comuni luogo il cui territorio scorrono le acque dell' Anapo. Il giudizio promosso sta solamente ne' rapporti tra il demanio pubblico e il marchese di Sortino, e mancherebbe affatto uno scopo che possa dirsi veramente reale in una controversia subalterna tra il demanio ed il comune di Sortino, che dipendono ugualmente dalla suprema provvidenza del Governo. Dichiarata la proprietà pubblica delle acque è sottratte alla usurpazione fattane dall' ex-barone di Sortino, la formazione dei regolamenti amministrativi intorno al loro corso ed usi ne risulta per necessaria conseguenza. Ed è nelle leggi che costituiscono il dritto pubblico amministrativo del regno, che bisogna attingere le norme giurisdizionali e direttrici di siffatti regolamenti, che quali atti di pubblica amministrazione non possono esser materia di contenzioso amministrativo (art. 278 e segg. legge dei 12 dicembre 1816). Non altrimenti adunque è a ravvisarsi l' intervento in causa del comune di Sortino che come ozioso ed estraneo dal soggetto della controversia che si agita tra il demanio pubblico e il marchese di Sortino.

Sulla terza quistione.

Considerando nel fatto che il fiume Anapo, rinomato nella storia e nella favola, segue un corso unico e continuo a par-

29

tire dal e sue origini nei fondi di Guffari territorio di Buscemi sino al suo sbocco nel gran porto di Siracusa, ingrossandosi di tratto in tratto delle acque perenni che vi confluiscono dai territorii circostanti di Palazzuolo, Ferla e Sortino. E nel progredire verso Siracusa, crescendo di molto il volume delle acque nel suo grande e profondo alveo, per la confluenza dei fonti Ciane, detti oggi Pisma e Pismotta, addiviene in quel punto per buona estensione navigabile ed atto ai trasporti. Lo storico Fazzello, accurato scrittore delle cose sicule, ne fa la seguente descrizione: « Questo fiume (l'Anapo) ha il suo principio sopra il castello di Buscemi da un fonte chiamato Buffari, e nel correre passa da man sinistra per Buscemi, e da destra per Palazzuolo, e si lascia da man sinistra il castello di Ferla di nome moderno e il borgo di Cassero *per le fonti dei quali* egli cresce, e riceve il nome di Magno e di Ferula . . . in cui sotto il castello di Erbeso, oggi detto *Pantalica*, entra il fiume *Bottiglieria*, e poco poi sotto il castello di Sortino si mescola col fiume Sortino, che nasce dal fonte Guccimo, dove lasciato il primo nome, riceve il nome di Sortino. Di poi passando nel territorio di Siracusa, due miglia prima che sbocchi nel porto grande, riceve in se i fonti Ciane, che sono grandissimi, detti oggi Pisma e Pismotta, come ne fa fede l'esperienza, e come lo mostra Ovidio nel libro del Ponto, dove dice che il fiume Anapo riceve le acque di Ciane ».

Ed in altro luogo parlando dello stesso fiume Anapo verso il suo sbocco nel porto di Siracusa, dice: *il quale è grosso e navigabile, e puovvisi andare in barca per tutto il tempo dell'anno* (tom. 1. deca 1. cap. 1. pag. 225, 285 e 287, edizione di Palermo, 1817). Non altrimenti il d'Amico (lexicon fol. 40), parlando dell'Anapo si esprime così: *Alveo profundo et ripis viridibus placidissime fluit, adeoque naviculis contra cursum quotidie a piscatoribus frequentatur;* avvertendo anche il Bezzonico essere il fiume Anapo il *solo navigabile in Sicilia* (viaggi di Sicilia fol. 130).

Che questa descrizione del fiume Anapo, desunta dalla testimonianza degl'istorici di Sicilia di epoche diverse, è confermata dall'architetto Marvuglia nella perizia fatta al 1807 per disposizione del tribunale del Real patrimonio, allorchè trattavasi di verificare il corso del fiume medesimo e le voragini in cui si fanno dal marchese di Sortino assorbire le acque necessarie all'industria agricola e idraulica di quelle popolazioni: « Il fiume, egli riferiva, che serpeggiando da 30 in

» 40 miglia, va a precipitarsi nel vasto porto di Siracusa, è
» quello che si compone di grado in grado da diversi fiumi e
» torrenti, i quali come a lui si uniscono, così gradatamente
» si gonfia. Questo fiume, non saprei se dal monte Timbride,
» Timbri una volta fu chiamato: poi, perchè si unisce al-
» l'Anapo, che ha la sua origine da un fonte e da diverse
» sorgive, così i Siracusani l'uno con l'altro confondendo,
» oggi tutto Anapo lo chiamano. » E nello stesso modo de-
scrissero il corso del fiume gl'ingegneri Cavallaro e del Masce
nelle loro relazioni del 1789, ad occasione del giudizio agitato in
grado di revisione presso il tribunale del concistoro fra il mar-
chese di Sortino ed il duca di Floridia, per lo abuso e di-
spersione delle acque; notando concordemente: « che il letto
» o sia alveo del fiume *con carattere e natura di fiume pub-*
» *blico* sia stato formato dalla natura o nel tempo della crea-
» zione, o per altre antichissime combinazioni del globo ter-
» raqueo, stante essere detto letto nel mezzo di alte rupi. »

Che rispetto alle acque del territorio di Sortino, le rela-
zioni dei mentovati ingegneri Marvuglia, Cavallaro e del Ma-
sce, del pari che le altre di Grimaldi de. 1823 e di Fiorelli
del 1796, concordemente assicurano di essere corsi d'acque
perenni e di volume non tenue, presa anche la minima mi-
sura della loro quantità secondo che leggesi nei luoghi di-
versi delle perizie anzidette, trascritti nel rapporto dei fatti
che precede la presente decisione ove fassene una distinta de-
scrizione. E quanto ai corsi principali di tali acque sortinesi,
che sono appunto quelli di *Mandrazza e Pantalica*, *di Guc-*
cione, *Bottiglieria e Costa di Giardini*, cui poi vanno a riu-
nirsi le acque similmente perenni d'*Imprimo*, *Ruggio*, *Argen-*
tovivo ed altre in minor copia, è notevole di essere le sor-
genti di *Mandrazza e Pantalica* immediate al fiume Anapo e
facenti con esso unico corpo, nel punto che s'introduce nel
territorio di Sortino e le altre di *Bottiglieria*, *Guccione e Co-*
sta di Giardini, tali per se stesse da costituire fiume pub-
blico, sia per la loro ampiezza, sia per la longitudine del
loro corso, come rilevasi dalle piante idrografiche degl'inge-
gneri Cavallaro e del Masce.

Lo storico Fazzello, facendo menzione di questi corsi di
acqua, dice così: « Quasi venti miglia lontano da Siracusa
» vi ha un castelletto chiamato Sortino. Di qui esce un gran-
» dissimo ed abbondantissimo fonte, chiamato oggi *Gucciuno*,
» e subito da principio comincia a formare un fiume, il quale
» appena corre cento passi, che egli è fatto maggiore da due

» fonti, l' uno chiamato *Argentino*, e l'altro *Ruggio* . . .
e sotto al Castello è ancora un altro fonte chiamato *Primo*,
» il quale anche egli si mescola con queste acque ». (tom.
1, pag. 250).

Che le dinotate acque perenni del territorio di Sortino, aventi carattere di fiume pubblico, dopo avere animate delle macchine idrauliche ivi esistenti, e servito agli usi d' irrigazione di quelle campagne, vengono in parte immesse negli acquidotti siracusani destinati, fin dalla loro origine, a pubblico uso, e che conducono presentemente il fluido motore ai molini di Galerme in Siracusa, ed in parte naturalmente confluiscono nell' alveo del fiume Anapo, accrescendone conseguentemente la mole ed accelerandone il corso. Di fatti non altrimenti Pietro Gaetani barone della terra di Sortino, autore dell'odierno marchese di Sortino don Blasco Gaetani, indicava cotali acque nell' atto dei 21 novembre 1576, che come costituenti *fiume* e collettivamente coll' Anapo, offerendosi a condurre nel territorio di Siracusa *aquas duorom fluminum, derivantium videlicet a frontibus nominatis di Gucciuni, di Argentu, di lo Ruggio, di lo Imprimo, di la Buttiglieria et alterius a frontibus di lo Cassero existentibus intus terrenum et territorium ipsius domini de Gaetano.*

Similmente come fiume indicava le dinotate acque nella transazione feudale stabilita dal comune di Sortino nel 1581 chiamandole i fiumi della terra. E che tali acque perenni dell'agro sortinese si scarichino almeno in gran parte per corso naturale nel fiume Anapo, altra parte introducendosene per opera manufatta negli acquidotti di Galerme, era affermato non che dalle relazioni dei periti Cavallaro e Grimaldi, ma anche dallo stesso marchese di Sortino nel quarto rilievo esibito al mentovato ingegnere Cavallaro.

Per ultimo, dal verbale di visita e perizia amministrativa fatta dal sindaco di Floridia ai 25 giugno 1839, e dal verbale di pruova testimoniale dei 15 aprile 1839, nella causa di deviazione di acque tra il marchese di Sortino e don Leopoldo Rigazzi, viene positivamente contestato, e per deposizione di testimonii prodotti dallo stesso marchese di Sortino, che le acque di *Bottigliaria*, *Guccione* etc. s' immettono naturalmente nell' Anapo detto volgarmente Fiume Grande.

Considerando nel diritto, che secondo i principii della giurisprudenza romana, l' acqua corrente, *aqua profluens*, veniva annoverata tra le cose comuni, di cui la proprietà non era di alcuno e l' uso di tutti: *Et quidem naturali iure communia*

sunt omnium haec , aer , aqua profluens et mare , et per hoc littora maris (Instit. de rer. div. §. 1). E i fiumi perenni senza distinzione fra i navigabili o non navigabili , venivano dichiarati pubblici : *Flumina autem omnia et portus publica sunt* (§. 2, cod. tit.) *Sive navigabilia sunt* , *sive non sunt* (l. 1. §. 2 , ff. ne quid in flum. pub.).

La qualità pubblica dei fiumi perenni stava non meno nella proprietà che nell' uso pubblico di essi , distinguendosi semplicemente i navigabili dai non navigabili pel modo di usarne, e per la ragion degl' interdetti diversi proibitorii o utili apprestati dal pretore : « *Quo minus ex publico flumine ducatur aqua* (è detto nella legge 3. ff. de flum.) *nihil impedit* , *nisi imperator aut senatus vetet: si modo ea aqua in usu publico non erit ; sed si aut navigabile est* , *aut ex eo aliquid navigabile fit* , *non permittitur id facere* (l. 1 e 3 dict. tit. Donelli comm. de iure civili lib. 4 , cap. 2 e 3). Nè altrimenti distinguono i giureconsulti romani il fiume dal rivo, se non *ex magnitudine aut existimatione circumcolentium;* come del pari il fiume dal torrente , che in quanto l' uno *semper fluit* , l' altro *hyeme fluit* ; soggiungendo : *si tamen aliqua aestate exhaurerit quod alioquin perenne fluebat* , *non ideo minus perenne est* (cit. lib. 1 §. 1 e 2 de flum.).

Che questi stabilimenti del diritto romano hanno sempre regolato presso di noi la materia dei fiumi pubblici, niuna legge rinvenendosi , sia nelle Costituzioni del Regno , sia nelle altre parti dell' antica legislazione napolitana e sicula , che vi avesse apportata derogazione veruna. Solo nel corpo delle consuetudini feudali racchiudevasi la costituzione *Quae sint regalia* , con cui l' Imperadore Federico Barbarossa , regolando il dritto pubblico delle città italiche, cui avea fatto guerra, annoverava tra le regalie del principato *flumina navigabilia et ex quibus fiunt navigabilia* (42. consuet. feud. tit. quae sunt regalia, 56). E questo principio essendo con l'uso passato nel nostro antico diritto pubblico napolitano e siculo , la regalia venne non pertanto applicata alla materia generale dei fiumi pubblici, fossero o pur no navigabili, *regale hoc fluminum* , ne fa fede il nostro Orazio Montano , *est magis amplum in regno nostro* , *continens scilicet nedum flumina navigabilia et quod influit in navigabile*, *sed caetera flumina etiam*, *quia continet aquas et decursus aquarum*, *quod est plus* (Tractat. de regalibus ad cap. flum. navigab. n. 4). Nè per questo supremo dritto di regalia , che propriamente consisteva nel dominio e nella giurisdizione , intendevasi per nulla derogato al-

l' uso comune delle acque dei fiumi, e al comodo dei trasporti per quelli che fossero navigabili, secondo che veniva regolato dagli stabilimenti del dritto romano, e dalla polizia amministrativa del regno. *Non minus quam in via publica*, è dottrina di Regnero Sistino, *tria consideranda sunt in flumine pubblico : proprietas, jurisdictio et usus. Inter eas proprietas et jurisdictio est quidem ejus qui regalia habet; usus vero commune manet de regalibus* lib. 2, cap. 5, n. 35 e 36). E il nostro Matteo de Afflictis diceva similmente : *flumina haec regalia esse regis quoad proprietatem, sed publica respectu usus*, (in tit. quae sint regalia, verb. flumina).

Che siffatti principii non rimasero alterati con la pubblicazione delle nuove leggi amministrative e civili. Nell'art. 4 della legge dei 21 marzo 1817, annoverandosi fra gli oggetti della pubblica amministrazione le cose che non vengono possedute a titolo di proprietà privata da alcuno, e le istituzioni e le forme dirette a conservarne l' integrità e la destinazione, vi si comprendono le acque e tutte le altre proprietà che appartengono al demanio pubblico, adoperandosi ancora nell'art. 7 la voce generica *fiume*. E nelle leggi civili, riconoscendosi il principio generale delle cose che non appartengono ad alcuno, e l' uso delle quali è comune a tutti, nei limiti dei regolamenti di polizia (art. 634), nel classificarsi le diverse proprietà pubbliche o private in rapporto a coloro che le posseggono, vengono considerate come pertinenze del demanio pubblico generalmente tutte le parti del territorio del regno non suscettive di privata proprietà, e fra l' altre in ispecie i fiumi e le riviere navigabili o adatte ai trasporti (art. 463), che sono perciò riposte sotto la suprema provvidenza del Governo.

Che da questa disposizione delle leggi civili in vano si vorrebbe desumere che ogni altro fiume perenne o riviera non navigabile, fosse nella proprietà privata. Queste acque, per ciò solo che son perenni e che per la loro ampiezza distinguonsi dai semplici rivi o sorgenti di proprietà privata, non altrimenti possono riguardarsi che come di proprietà pubblica (cit. art. 634, ll. civ. e art. 278, legge dei 12 dicembre 1816), e ai possessori dei fondi lungo i quali scorrono, è dato l' usarne per l' irrigazione agraria a titolo di mera servitù derivante dalla situazione naturale dei luoghi (art. 566), senza che mai potessero rappresentare alcuna ragione di dominio sia sul corpo, sia sull' alveo della riviera : *impossibile est ut alveus fluminis publici non sit publicus* (l. 1, §. 7,

ff. de flum.). E se i proprietarii riveranei profittano delle alluvioni nel lato ove son formate dalla natura, ciò ha luogo per semplice dritto di accessione del pari che prescrivevasi nelle leggi romane, e per indennizzargli del danno ch' essi vengono a risentire dalla contiguità delle riviere (art. 481, 482 e 486, ll. cc.). Nella quale materia dell' accessione quel che dimostra anche più evidentemente di non essere i possessori ripuarii proprietari *pro indiviso* del corpo e letto del fiume non navigabile, si è che quante volte un fiume o una riviera, sia o no navigabile ed atta ai trasporti, si apre un nuovo corso abbandonando l' antico letto, i proprietari dei fondi occupati si dividono a titolo d' indennità l' antico letto abbandonato, ciascuno in proporzione del terreno che gli è stato tolto (art. 488): lo che non sarebbe stato a determinarsi dalla legge ove per avventura l'alveo del fiume o riviera si fosse ritenuta di privata appartenenza dei ripuarii. E se un fiume non per anco navigabile o atto a' trasporti, tale di poi venisse dichiarato, anche per opera di canali manufatti di navigazione, non per questo si farebbe luogo a compenso per espropriazione a causa di pubblica utilità; cose tutte che escludono affatto ogni diritto di proprietà preesistente da parte dei possessori riveranei, che solo per un titolo di servitù usano delle acque dei fiumi e riviere non navigabili nè atti a trasporti.

Che applicandosi le divisate teoriche di diritto al subbietto della presente contestazione, non può non riconoscersi, che unico essendo il fiume Anapo nella intera estensione del suo corso e del vasto suo alveo, quantunque in una parte sola attualmente navigabile, debba nella sua totalità riguardarsi di pertinenza del demanio pubblico, una con le acque perenni del territorio di Sortino, che naturalmente vi confluiscono, e che per se stesse, giusta quanto di sopra si è osservato, han forma, nome ed importanza di fiumi pubblici. Son tutte queste acque unite insieme che formano l' intero corpo dell' Anapo, e che correndo presentemente a renderlo più o meno navigabile nella parte estrema verso il porto maggiore di Siracusa, regolate che saranno nel loro corso, senza farle disperdere nelle immense voragini formate dalla natura o dall'antica potenza siracusana, potranno forse un tempo farne estendere il tratto navigabile o adatto ai trasporti. Sol perchè vengono dichiarati nelle leggi civili di pertinenza del demanio pubblico i fiumi e le riviere navigabili o atte a trasporto, sarebbe di vero un assurdo che un fiume sì vasto come l' Anapo, fosse

smembrato nella continenza del suo corso, e sottratto in parte alla suprema dipendenza del pubblico demanio. Nel diritto Romano i fiumi, che per *immediatam adiunctionem* convergevano nei fiumi navigabili, facevano con questi unico corpo, e n' erano similmente regolati. Lo spirito medesimo presedè alla costituzione di Federico *Quae sint regalia:* e se nel nuovo codice non trovasi soggiunto il *vel ex quibus fiunt navigabilia*, è questa una caratteristica accessoria essenzialmente scolpita nella natura delle cose, perocchè non evvi fiume navigabile che tale cominci ad essere fin dalle sue origini; nè sarà mai concepibile il considerare la parte navigabile di un fiume in un modo indipendente da quella che la precede, in unica continenza aquaria. E qui vuolsi notare, che nell'attitudine a navigabilità o a trasporti, comprendesi qualunque uso che possa importare una tale destinazione: *et sufficit quod sit navigabile non omni sed certo genere navigii: navigii appellatione etiam rates continentur, et navigabi'e dicitur etiam quod per cordulas naves trahi deberent, vel etiam si natura tantum sit aptum navigationi, licet actu numquam in eo navigatum fuerit* (Gobbio, de aquis, quaest. 5. n. 30).

Che però dichiarato di pertinenza del demanio pubblico l'intero corso del fiume Anapo, una con le acque perenni del territorio di Sortino, che vi convergono, e come tale non suscettivo di privata proprietà, non ne segue che fosse per avventura impedito l' uso pubblico delle acque fino al punto che non addivenga atto alla navigazione o ai trasporti, ed in quanto non sia di pregiudizio al tratto navigabile. Nell' art. 566 delle leggi civili sta per regola generale disposto e per utili vedute di economia agraria, che quegli lungo il cui fondo scorre un acqua corrente possa servirsene mentre scorre per la irrigazione dei suoi fondi, e che quegli il cui fondo sia attraversato da quest' acqua possa anche servirsene nell' intervallo che vi trascorre con l'obbligo di restituirla quando esce al suo corso, prescrivendosi nel successivo art. 567 di doversi in tutti i casi osservare i regolamenti particolari e locali sul corso ed uso delle acque. Egli è pur vero che nel citato art. 566 fassi eccezione in riguardo a quelle acque che sieno di ragione del pubblico demanio, a norma dell' articolo 463; ma ciò è da intendersi nel senso che già tali acque fossero atte alla navigazione o ai trasporti, considerandosi allora come altrettante vie fluviali. In effetti è sotto questo riflesso che i fiumi e le riviere navigabili o adatte ai trasporti sono, come dipendenze del demanio pubblico, sottoposte alla

immediata protezione e provvidenza del Governo, in modo che insino a quando non venga esteso il tratto della navigazione e dei trasporti rimangono esse, nella parte superiore non per anco destinata al servizio pubblico di strada nautica, soggette al dritto comune per l'uso irriguo dei fondi riveranei rispetto ai quali la riviera non è ancora navigabile. E solo è da provvedersi per via di opportuni regolamenti amministrativi, a farsi dalle autorità rispettivamente competenti, onde gli usi utili nella parte superiore del fiume e nelle riviere confluenti non sieno di danno o impedimento alla navigabilità del fiume nella parte inferiore, limitandosene l'esercizio tutte le volte che potesse l'amministrazione giudicarlo necessario al mantenimento ed alle agevolezze del servizio pubblico della navigazione, ed alle occorrenze degli acquidotti siracusani: *Si flumen navigabile sit*, prescrivevasi nel dritto romano, *non oportere praetorem concedere deductionem ex eo fieri, quae flumen minus navigabile efficiat. Idemque est et si per hoc aliud flumen fiat navigabile* (l. 10 §. 2. ff. de acqua ed aquae pluv. ar.). E sarebbe veramente strano il pretendere che si rimanessero nella inutilità le acque nelle parti superiori delle pubbliche riviere non ancora dichiarate navigabili, con danno gravissimo dell'agricoltura e della industria, quandocchè l'amministrazione istessa del demanio pubblico ha nella sua dimanda istitutiva del giudizio mirato al vantaggio pubblico, cui posson tali acque concorrere; nè d'altronde trattasi di proprietà patrimoniali o redditizie dello stato: *Non in pecunia populi, sed in publico usu habentur.* Ad eccezione delle retribuzioni annuali dei salti d'acqua per le macchine idrauliche, e della pesca che dassi a fittanza nella parte navigabile dell'Anapo (contratto di appalto dei 23 settembre 1839), nulla di più percepisce la ragion fiscale sulle acque pubbliche in contesa.

Che intorno poi agli stabilimenti idraulici esistenti ed al godimento dei correlativi salti d'acqua, la conservazione degli uni tiene al principio della proprietà privata e dei valori costituiti, del pari che la conservazione degli altri è la conseguenza delle legittime concessioni che ne sieno state fatte dal regio demanio.

Sulla quarta quistione.

Considerando che, ritenuta per le cose dianzi discorse la qualità pubblica delle acque dell'Anapo e delle acque conver-

genti del territorio di Sortino, che nell' antico diritto pubblico del regno erano annoverate fra le regalie, non hanno esse potuto giammai far parte delle concessioni feudali di quello stato. Nella inesistenza del privilegio originario della infeudazione la più antica concessione che si è esibita è quella del Re Martino, dei 12 novembre 1396, con cui fu aggregato al contado di Agosta in persona del nobile Raimondo di Montecateno *castrum et terram Xiurtini* (Sortino), *castrum et terram Ferulae, et castrum et terram Montis Climatis cum omnibus iuribus et pertinentiis...fluminibus, aquis aquarum decursibus*, in modo da formare un aggregato complessivo *prout per alios primos dominos et barones dictorum castrorum ec terrae Xiurtini hactenus fuerint possessa aut tempore aliquo dominio forte regio tenebantur*. Ma questa clausola generico *cum fluminibus aquis aquarumque decursibus*, che era una forma di stile indistintamente usitata dalla cancelleria del tempo, per lo principio seguito dagli antichi pubblicisti e feudisti, di non potersi cioè intendere trasferite nel feudatario le regalie senza una specifica concessione del Principe (Reguero Sistino, de regal. lib. 1. cap. 5) non era tale da portar seco l' alienazione dell'Anapo, in parte anche navigabile, e delle acque perenni del territorio feudale di Sortino formanti di per se stesse altrettanti fiumi ed animanti i pubblici acquidotti siracusani. E se nei tempi posteriori della nostra monarchia surse qualche feudista, che per ampliare i limiti delle concessioni feudali, pose in mezzo il principio dell' uso e della consuetudine, non si tardò guari a far ritorno ai puri principii del diritto pubblico feudale. *Caeterum opportunum hic erit advertere*, scriveva il Guarano nel secolo passato, *baronibus flumina concessa tandem intelligi*, *si specialim memorata in investitura fuerit. Proinde si generalis illa clausula occurrat in investitura* cum fluminibns aquis aquarumque decursibus, *flumina concessa videri nequeunt* (Ius regni neapolit. noviss. tom. 1. lib. 2. tit. 5. §. 5. de flum. rivorumque iure). Oltrecchè non sarebbe nè anche dimostrato nel fatto di essere stati per l' innanzi compresi nel possedimento della baronia di Sortino i fiumi pubblici della terra, sorgendo invece una concettura contraria dal testamento di Perrello di Modica, precedente fendatario, dei 20 settembre 1394, in cui nello istituire suo erede il mentovato Raimondo di Montecateno conte di Agosta, indicava vagamente la continenza feudale di Sortino *cum aquis*, senza alcuna designazione speciale di fiumi.

Che devoluta di poi la baronia di Sortino alla real corona

pel misfatto di fellonia, di cui si rese colpevole Raimondo di Montecateno, col privilegio reale degli 8 giugno 1398, passò il Re Martino a farne nuova concessione in *capite curiae* a favore del suo consigliere Francesco Zagarrica, *cum aquis aquarumque decursibus*, senza che nella indicazione generale della compensazione del fondo si fosse neppure ripetuta la clausola più ampia, *cum fluminibus*; formola che, a giudizio degli antichi scrittori di regalie e del diritto dei feudi del tempo i più favorevoli alla prerogativa baronale, era reputata indispensabile perchè si fosse contenuta nella investitura la concessione delle acque pubbliche. (Capyc. Invest. feud. verb. flum.). La semplice clausola *cum aquis aquarumque decursibus* non si è mai estesa fino alla concessione dei fiumi, avendo potuto al più importare le acque minori, come quelle dei rivoli, dei torrenti, degli stagni di privata ragione.

Che l' ultimo privilegio del Re Giovanni de' 5 aprile 1470 riportato nel real dispaccio dei 23 maggio 1477, con cui fu data licenza a Giovanni Ferdinando de Floridia, possessore della terra di Sortino, di poterla rendere sotto forma feudale *ad morem regni Siciliae*, niuna clausola contenne, sia generica sia specifica che si fosse riferita ad acque e fiumi, dicendovisi per l' opposito *prout vos et vestri antecessores melius et plenius illam habuistis*. E quantunque nell' atto di vendita della baronia a pro di Guidone Gaetani, autore dell' attuale marchese di Sortino, dei 24 maggio 1477, fosse piaciuto al venditore Floridia di far cenno di acque e corsi d' acque, ciò in nulla poteva pregiudicare nè la regalia sovrana dei fiumi della terra, nè l' uso pubblico di essi, cose che essendo per loro natura fuori commercio, non sarebbero state in ogni caso capaci di privata contrattazione (l. 34, §. 1, ff. de contrah. empt.).

Che invano poi si vuol supporre una conferma dell' intera comprensione del cennato atto di vendita del 1477, nella investitura della baronia ottenuta *juxta tenorem privilegiorum* dall' acquirente Guidone Gaetani a' 30 gennaio 1478. Astrazione fatta dal senso vago dalla clausola del mero stile *cum aquis et aquarum cursibus*, è principio inconcusso di diritto feudale, che le nuove investiture nulla di più conferiscono oltre il tenore delle concessioni ed investiture originarie cui necessariamente si riferiscono (Corsetti, feudista siculo, consil. feudal. 8, n. 1. Decis. trib. magnae regiae curiae Siciliae, dec. 2, n. 94).

Che se pure avessero per avventura potuto spiegare alcuna

forza le clausole generiche di acque, corsi d'acqua e fiumi, non mai la concessione feudale che se ne fosse fatta avrebbe importata la cessione dell' uso pubblico dei fiumi perenni, che ne rimaneva sempre conservato ai popoli: *Potest enim princeps donare vel concedere privato flumina publica eaque privata efficere; licet alias regulariter non possit aqua de publica effici privata, ita quod saltem ratione usus publica non sit* (Gobbio op. cit. quaest. 3, n. 11). Ed essendo le acque pubbliche regalia sovrana, non altro diritto potevano i feudatari acquistarvi, qualunque si fosse stata la forma delle loro concessioni, se non quello semplicemente di giurisdizione e di polizia per regolarne il pubblico godimento: *cum baroni jurisdictio non dominium datum sit, vassallique jurisdictionis sint non servitutis* (Culelli, codex Siculus, in capit. 65, Regis Jacobi).

Che nè tampoco potrebbe il marchese di Sortino fondare il titolo della pretesa proprietà universale delle acque perenni di quella baronia, sia nella capitolazione del 1581 intervenuta coi giurati di Sortino che trovasi da parte del comune impugnata in altro giudizio, sia nelle distribuzioni aquarie e nei bandi penali che di tempo in tempo pubblicavansi intorno alla pescagione nei fiumi della terra. Cotali atti, che nel tempo signoriale regolavano i rapporti tra barone e vassallo, e che tenevano allo stato delle cose di quel tempo, dopo la legge eversiva della feudalità, niuna forza legale possono spiegare nella presente contestazione.

Che cessato in Sicilia il sistema feudale per virtù della legge sanzionata nel 1813, e conservatane l' abolizione con la legge degli 11 dicembre 1816, ugualmente che ne' domini continentali (art. 9, cit. legg. e art. 8, legge de' 2 agosto 1806) *prescrivecasi* nel §. 9, cap. 11 *della feudalità, diritti e pesi feudali*: « che tolta ogni opposizione di semplice prerogativa » signoriale, rimaneva ciascun comune o cittadino nella libera » facoltà fra l' altro di erigere ed usare dei molini, serbati » soltanto illesi in ciascun barone i diritti che gli competeva» no per ragione di pertinenza di suolo, di dominio territo» riale, di proprietà di fiume, salti d' acque e simili, giusta » le rispettive concessioni ».

Che sciolto con questa legge il nesso feudale tra il principe e gli ex-baroni, e dichiarata l' allodialità delle proprietà exfeudali, la condizione dei fiumi veniva necessariamente sottratta ad ogni potere baronale, e regolata dagli stabilimenti del diritto romano, che a questo tempo era il dritto comune

della Sicilia. E la clausola generica della riserba di proprietà dei fiumi non potendo ulteriormente importare la continuazione della polizia delle acque pubbliche, che era una conseguenza della giurisdizione baronale, non altro poteva significare se non la pertinenza delle acque private e la preesistenza di titoli speciali di concessione. In effetti mirandosi col Real decreto organico dell'amministrazione civile in Sicilia degli 11 ottobre 1817 a rimuovere gli ostacoli nascenti *dagli usi e dalle abitudini feudali*, tra le cose che interessano il bene generale, e che, non possedute da alcuno a titolo di proprietà privata, sono direttamente sotto la suprema provvidenza del Governo, venivano espressamente annoverate, fuori ogni riserva, le acque e tutte le altre proprietà appartenenti al demanio pubblico (art. 1 cit. decr.) E pubblicato in seguito il codice delle leggi civili nel 1819, in cui per le cose di sopra osservate regolavasi pienamente la meteria delle acque di ragion pubblica e privata, e col Real decreto dei 7 maggio 1838 applicate finalmente in Sicilia le leggi del 12 dicembre 1816, 21 e 25 marzo 1817, non poteva certamente più oltre sostenersi il principio assunto di proprietà ex-feudale dei pubblici fiumi.

Che niun titolo speciale si ha poi il marchese di Sortino, sopra di cui potesse fondare la proprietà privata delle acque perenni del territorio di Sortino e delle sorgenti onde esse prendono la loro scaturigine. Indipendentemente dalla natura pubblica di queste acque per l'ampiezza, perennità ed estimazione loro, a senso di quanto è stato considerato nella precedente quistione, è a porsi mente che non sarebbesi neanco dimostrato dal marchese di Sortino di essere alcuna di tali sorgenti in fondi di sua originaria pertinenza allodiale. Le sorgenti di Mondrazza e Pantalica sono adiacenti al fiume Anapo, le altre si rinvengono nei demanì ex-feudali di Sortino, ed alcuna di esse, come quella del Ruggio nella vallata dov' era l'antico Sortino (perizia di Grimaldi) costituendo di per loro medesime altrettanti corsi di acque perenni di proprietà pubblica. E qui giova il riflettere che il perito Grimaldi, incaricato nel 1825 dal direttore generale del demanio pubblico di verificare la qualità pubblica o privata delle acque del territorio di Sortino nella controversia dei salti d'acqua, parlando specialmente del *fonte* principale *Bottiglieria*, non per altra ragione giudicava di essere tali acque, tutte perenni, di proprietà privata del marchese di Sortino (così anche diceva il fiume Anapo), se non perchè ***nascevano nel territorio del***

comune e nelle terre de' suoi ex-feudi, niun motto facendo di sorgenti private che fossero state per avventura in fondi originariamente allodiali. Le quali cose servono a far anche meglio spiegare il senso della determinazione presa in via economica dal direttore generale del demanio pubblico ai 14 giugno 1824 su la base della perizia anzidetta, con cui si esentava il marchese di Sortino dal pagamento dei salti di acqua sopra i molini in quel territorio; atto che in nulla poteva pregiudicare le ragioni del demanio pubblico su la natura delle acque, e su la loro dipendenza dalla suprema protezione della pubblica amministrazione.

Sulla quinta quistione.

Considerando che per testimonianza di tutti gli storici antichi e moderni, i maestosi acquidotti siracusani, incavati con mirabile arte nel vivo sasso, pel lungo corso di circa venti miglia, dai prigionieri cartaginesi ed ateniesi, furono opera dei Geloni, dei Dionisii e dei Geroni dominatori di Siracusa, e vennero destinati a condurre a pubblico bene le acque dell' Anapo, e a renderne abbondante quella vasta città, nelle regioni che la componevano, di Tica, Acradina, Neapoli ed Isola ossia Ortigia (Diod. Sic. lib. 2 cap. 7, Tucidide lib. 4 e Fazzello, storia di Sicilia dec. 1, lib. 4, cap. 1, pag. 226, 249, 250, 251 e 252 ediz. Pal. 1817). E tali acquidotti, di stupenda antichità, rimasti saldi a traverso della ingiuria del tempo e delle vicende delle guerre nell' epoca greca e romana, sono quelli appunto che conducono presentemente le acque del territorio di Sortino e dell' Anapo ad animare i molini di Galerme in Siracusa, costruiti nel secolo decimosesto da Pietro Gaetani. « Dei divisati acquidotti (scrive il Capodieci, *antichi monumenti di Siracusa*, *tom.* 1, *pag.* 289) » da per tutto ne appariscono oggi le vestigia, e molti sono » ottimamente conservati ». E l' accurato architetto camerale Marvuglia, nella relazione data nel 1807, per disposizione del tribunale del patrimonio, così ne parlava: « Passo alla osser» vazione della gran gora detta di Galerme (in lingua araba » vuol dire buco d' acqua), ma prima di scrivere di essa » giusto è premettere che i canali, i quali oggi si fan servire » ad uso di gora, servirono un tempo pel lusso greco-sira» cusano. Le fabbriche, la costruzione, l' ordine di esse mo» strano la maestà e l' arte; furono canali acquidotti grandiosi, » che dal fiume portarono le acque alle città e per essi natu-

» ralmente le gran fontane, i fonti e le vasche. Cadute le si-
» racuse, tutto corse per la distruzione, e restarono perciò
» abbandonate e derelitte queste magnifiche fabbriche, che
» hanno un corso più di ventimiglia di distanza e che fanno
» a chi le vede lo stupore e la meraviglia, tuttocchè non cu-
» rate. *Per le convenzioni e per le carte stipulate tra i sira-*
» *cusani e il marchese di Sortino* (l' atto del 1576) *tali ca-*
» *nali passarono agli usi di quest' ultimo, il quale li aggiu-*
» *stò per servire di gora ai molini che fabbricò sopra l'anti-*
» *co greco teatro (nel punto di Galerme) per servizio di*
» *Siracusa* ».

Che essendo adunque i descritti acquidotti, di sì lungo corso e di sì incalcolabile spesa, un opera immensa dell' antica sovranità destinata di sua natura al pubblico vantaggio di quelle vaste e popolose regioni, non è a dubitarsi, che non abbiano essi giammai potuto cessare dall' essere, fin dalla loro origine, una proprietà esclusiva del demanio pubblico, e come tali, incapaci di privato possedimento (l. 6 e 10 cod. de aquaed.).

Ed a siffatta qualità pubblica, che loro veniva impressa dalle leggi di tutti i popoli e di ogni tempo, l'antichità venne di poi ad aggiungervi la caratteristica monumentale, che facendogli annoverare tra i più importanti oggetti di archeologia greco-sicula, gli rendeva anche da questo lato insuscettivi di privato dominio, e come tali una proprietà dello stato, a norma dei decreti dei 14 dicembre 1819 e 13 maggio 1822. Sono in questo senso memorabili le considerazioni dettate dall' alta sapienza del nostro augusto Sovrano nel real rescritto de' 28 giugno 1834, che precedè la istituzione del presente giudizio: « Posta mente che gli acquidotti siracusani, destinati a far
» fluire al pubblico bene le acque dell' Anapo, rimontano alla
» più remota antichità e fan testimonio aperto, che tanta ma-
» gnificenza non potè essere che l' opera sovrana, monumenti
» che per la loro importanza sfuggendo qualunque altra pro-
» prietà, non debbono spettare che al pubblico demanio. »

Che invano si cerca dal Marchese di Sortino di stabilire il titolo della pretesa proprietà degli acquidotti siracusani nell' atto dei 21 novembre 1576, intervenuto tra Pietro Gaetani suo autore e i rappresentanti del comune di Siracusa. Imperocchè con tale atto non mai il comune trasferì al Gaetani la ideata proprietà dagli acquidotti siracusani, essendoglisi semplicemente promesso di condurre per mezzo di quelli le acque dei fiumi della terra di Sortino e dell' Anapo necessarie ad a-

nimare i molini di Galerme, la costruzione dei quali formò unicamente il subbietto della stipulazione : *Et hoc tam per conductus et meatus antiquos repertos et reperiundos, quam etiam per alios forte fabricandos per dictum dominum de Caietano ad eius expensas* , è il testo letterale della cennata convenzione. Nè d' altronde la proprietà degli acquidotti siracusani , che era essenzialmente del demanio pubblico e di sua natu a inalienabile e fuori commercio , avrebbe per avventura potuto formar materia di stipulazione tra il comune di Siracusa e Pietro Gaetani (l. 6, ff. de contrah. empt.). Oltrechè non ebbe direttamente parte in tale convenzione il demanio pubblico , per essere stata la omologazione, impartitavi col dispaccio viceregio dei 16 dicembre 1576 sul voto e parere del tribunale del real patrimonio , nel solo interesse della tutela amministrativa e della capacità a contrattare del comune di Siracusa; è da osservarsi che nell' antico diritto pubblico siculo, a norma del capitolo 19 del Re G'ovanni, e dei capitoli 357 e 423 del Re Alfonso , era sostanzialmente nulla qualsivoglia alienazione di cose appartenenti al regio demanio.

Che però se il cennato titolo del 1576 non contenne nel fatto la traslazione della proprietà degli acquidotti , e non avrebbe giammai potuto importarla nel diritto , non può da altra parte negarsi che venne con esso legittimamente conceduto a Pietro Gaetani il semplice passaggio per gli acquidotti medesimi delle acque necessarie ad animare i molini di Galerme. Egli è vero che gli acquidotti siracusani , quale opera dell' antica sovranità , costituiscono una proprietà del regio demanio, carattere che non han mai abdicato nel progresso dei tempi ; ma per loro naturale destinazione dovevano essi principalmente servire a far abbondare di acque le antiche Siracuse , ove spargevansi per altri minori acquidotti.

Ed è nel fatto dimostrato che la moderna Siracusa abbia seguito a fruire del passaggio delle acque per tali antichi acquidotti fino ai tempi prossimi all' alto del 1576 ; di che fan fede indubitabile: 1.° il privilegio del Re Ludovico dei 19 gennaio 1343, con cui fu conceduto alla città di Siracusa di poter condurre nell' abitato l' acqua di Galerme , che era il punto dello sbocco degli acquidotti siracusani : 2.° l' ordine viceregio del dì 11 agosto 1564, diretto al barone ed ai giurati di Sortino, con cui si prescriveva di non porsi ostacolo alla presa delle acque di quel territorio per condursi ai molini di Siracusa, acconciandosi gli antichi *condutti* e *saie* , dove solevano immettersi le acque animatrici dei molini anzidetti , *siccome*

per lo passato hanno venuto, e dove, per le inondazioni allora avvenute, si erano fatti *multi caverni* : 3.° il consiglio civico tenutosi nel 1564 presso il magistrato di Siracusa, approvato col viglietto viceregio degli 11 ottobre detto anno, con cui, per riparare ai danni come sopra arrecati dalle inondazioni ai condotti e saie che portavano le acque ai molini di quella città *seu farne de novo*, si proponeva di torsi a prestito la somma di scudi 4000 da doversi poi rimborsare dai proprietari dei molini stessi, e così non esser gli abitanti nel bisogno di recarsi a molire nelle macchine idrauliche di Avola, Melilli ed altre terre: 4.° il dispaccio viceregio dei 21 marzo 1570, con cui fu ingiunto agli abitanti di Sortino e Ferla di non divertere le acque che pei soliti *condutti* dovevano animare i molini di Siracusa : 5.° l'autorità istorica del Gaetani (annali di Siracusa, tom. 2.), il quale parlando precisamente delle inondazioni siracusane del 1558, afferma di esserne rimasti distrutti *dodici molini* in quella campagna.

E che i molini del territorio di Siracusa, ad animare i quali servivano gli acquidotti, sieno diversi da quelli di *Tiddino*, *Caramino* e *Matteo Ponzio*, pei quali si agitò nel secolo passato il giudizio di deviazione delle acque dell'Anapo nel tribunale del concistoro, è chiaro per la posizione istessa dei luoghi, essendo detti molini nel territorio di Floridia, e dall'altra sponda del fiume, come dalle piante topografiche dei periti Cavallaro e del Masce.

Che ritenuto adunque l'uso che degli antichi acquedotti siracusani faceva l'antica e moderna Siracusa, non può mettersi in dubbio la validità della concessione fatta a Pietro Gaetani con l'enunciato atto del 1576 di potervi far passare a spese di lui le acque del territorio, indispensabili ad animare i nuovi molini, che quegli obbligavasi di costruire nel luogo denominato Galerme, per comodo della città e delle guarnigioni militari stanziate nella fortezza. Cotale atto venne preceduto da apposita deliberazione del consiglio civico ritualmente convocato, e indi approvato col dispaccio viceregio dei 15 dicembre 1576, dietro il voto e parere del tribunale del real patrimonio, che era nell'antico diritto pubblico amministrativo di Sicilia il magistrato supremo preposto dal Governo a tutela delle pubbliche cose. E limitate come erano le concessioni del 21 novembre e la conferma viceregia dei 15 dicembre 1576 al semplice passaggio delle acque del territorio di Sortino per gli antichi acquidotti siracusani, atti costantemente ed in ogni tempo rispettati ed eseguiti dalla legittima

autorità vien meno ogni vizio di arrettizio, sorrettizio, falsa causa e lesione, che si è per parte del demanio pubblico allegato dopo il lungo corso di circa tre secoli, nella supposizione, che avessero per avventura importata la traslazione della proprietà e possesso inalienabile dei pubblici acquidotti. E il potere viceregnale, che non poteva estendersi all'alienazione delle cose pubbliche e del regio demanio, riposte sotto l'alta regalia del Sovrano, poteva non pertanto, assistito dall'autorità del consiglio patrimoniale, legittimamente autorizzare la semplice concessione a favore di Pietro Gaetani del passaggio delle acque per gli antichi acquidotti siracusani, *ius aquae ducendae*, di cui era stata sempre in possesso la città di Siracusa con la università di quelli abitanti per condurre il fluido motore in quel territorio; concessione che in nulla alterava lo stato delle cose di quel tempo.

Che più speciosa che solida sia l'obbiezione desunta dalle vicende istoriche dell'antica Siracusa, per indursene di non aver potuto la moderna Siracusa rappresentare quell'uso utile degli acquidotti, che si aveva la vecchia città nell'epoca greca e romana, e di non essersi perciò legittimamente conceduta a Pietro Gaetani la licenza del passaggio delle acque necessarie ad animare i suoi molini di Galerme, che non altrimenti potrebbero conservarsi. L'antica Siracusa nè nel tempo delle guerre ateniesi, nè nel tempo della soggiogazione sua alla potenza romana, non fu mai siffattamente distrutta da esserne scomparso il nome e la comunanza dei cittadini; e se nella invasione saracenica in Sicilia venne al 1027 tutta quanta rovinata ed incendiata, in parte i Siracusani tagliati a pezzi e in parte fatti schiavi, dopo poco tempo fu per virtù dei Romani restituita a' cristiani espulsi *quasi iure postliminii* e conservata nella sua forma di municipio (Fazzello, storia di Sicilia sop. cit. dec. 1. lib. 4, pag. 268 e 269). E non meno inesatto si è il sostenere che quattro distinte città essendo state le antiche Siracuse, Tica, Acradina, Neapoli, e Isola ossia Ortigia, non abbia potuto la moderna Siracusa, che è edificata nel suolo di Ortigia, rappresentare un godimento pubblico limitato su gli antichi acquidotti, di cui fruivano le vecchie Siracuse. È notizia istorica irrefragabile che unica si era l'antica immensa città di Siracusa, composta delle quattro parti di Tica, Acradina, Neapoli e Ortigia, di che ce ne fa fede Cicerone, che sopra ogni altro fu conoscitore delle cose di Sicilia: *Urbem Siracusas maximam esse graecarum urbium pulcherrimamque omnium, saepe audistis. Ea tanta*

est urbs, ut ex quatuor urbibus maximis constare dicatur (in Verrem, 9.). Ond' è che non avendo giammai cessato di esistere la città di Siracusa, quantunque in massima parte distrutta e menomata dall' ingiurie delle guerre e degli assedi, non potè l'uso degli antichi acquidotti rimaner in alcun tempo totalmente incorporato al demanio dello stato *iure bonorum vacantium. Sed si universitas ad unum redit*, scriveva Ulpiano nella l. sicut. §. fin. ff. quod. cujuscumque univ. nom., *magis admittitur posse eum convenire et conventri: cum ius omnium in unum reciderit, et stet nomen universitatis.* E se pure voglia supporsi interamente rovinata l' antica Siracusa nell'epoca saracenica, e di poi ricostituita in novella forma di città, l' uso degli antichi acquidotti per lo passaggio delle acque nel suo territorio era una conseguenza necessaria del suo risorgimento sotto la dominazione dei Normanni. *Sic pariter*, avverte il Montano, *si de tructa universitas iterum erigatur seu constituatur cum auctoritate eius ad quem spectat, scilicet regis, bona demanialia reintegrabunt prues universitatem, quasi juris ministerio semper illius fuerint, scilicet quod parietes universitatis possederint, dicit gloss. in dicta l.; mihi melius videtur dicere, ut tamquam accessorium bona haec veniant sub licentia a rege cum essa, quod iterum universitas restituatur et reaedificatur* (*de regalib. verb. argentariae n.* 13 *Puffend. de iure nat. et gent.lib.*8, *cap.*12 *de mutatione et interitu civitatum n.* 7 e 8).

Che per applicazione dei divisati principii al subbietto della controversia, è a conchiudersi che se il regio demanio non ha mai cessato dall' aversi come di sua appartenenza il possesso e disponibilità degli antichi acquidotti siracusani, non possa d' altra banda negarsi al marchese di Sortino il semplice passaggio per quei canali delle acque limitatamente necessarie ad animare i molini di Galerme, la conservazione dei quali sta non meno nel rispetto verso il diritto di proprietà, che nel bisogno di essi alla comoda sussistenza di Siracusa. E però si fa giustamente luogo a rivocare quel capo della decisione impugnata in cui toglievasi al marchese di Sortino il possesso dei molini di Galerme da lui costruiti, a malgrado che si fosse dall' amministrazione del demanio pubblico dichiarato nel libello istitutivo del giudizio di dover restar salvo al marchese istesso l' uso del titolo precario dei salti d' acqua conceduti col dispaccio viceregio del 1579, che erano quelli appunto dei molini anzidetti di Galerme, e che senza la derivazione del fluido movente per gli acquidotti siracusani, rimarrebbero inoperosi ed inutili.

Che da ultimo, conservato al marchese di Sortino il passaggio delle acque che saranno dall' autorità amministrativa, competente a regolarne il corso, reputate necessarie all' uso limitato dei molini di Galerme, fra l'immensa capacità ed attitudine degli acquidotti siracusani, viene di conseguenza ad essere del pari rivocato l' altro capo della decisione impugnata con cui gli si era riservata l'azione di ristoro per le somme utilmente erogate dal marchese di Sortino negli acquidotti medesimi, ostando a tale riserva non che la legge, lo stesso atto del 1576, nel quale Pietro Gaetani assumeva l' obbligazione di curare a proprie spese il passaggio dello acque per *meatus antiquos repertos et reperiundos*, *et per alios forte fabricandos* (art. 618 e 619 ll. civ.).

Sulla sesta quistione.

Considerando che per le cose di sopra osservate, essendo di ragion pubblica il fiume Anapo con le acque perenni del territorio di Sortino, e gli antichi acquidotti siracusani, e come tali soggetti alla suprema provvidenza della pubblica amministrazione, sono perciò di loro natura imprescrittibili, sia per dritto romano e siculo, sia per la legislazione vigente. Cajo (nella leg. 9 de usurp. et usucap.) eccettuava espressamente dalla prescrizione le cose pubbliche fra cui comprendevansi i fiumi ed acquidotti pubblici: *usucapionem recipiunt maxime res corporales*, *exceptis rebus sacris*, *sanctis*, *publicis populi romani et civitatum* (leg. 46 d. tit. e leg. 6 e 10 cod. de aquaed.).

Nè al principio generale d' imprescrittibilità delle cose pubbliche han mai derogato le patrie leggi. Le costituzioni di Federico *Duram et diram*, *Consuetudinem pravam e Quadragenalem*, e il capitolo 57 del Re Martino, non fecero menzione alcuna delle cose incapaci di prescrizione.

Se nella citata costituzione *Quadragennalem* prorogavansi alla durata di cento anni i periodi delle precedenti prescrizioni in fatto di azioni fiscali *quae contra fiscum in publicis hactenus competebat*, sì fatta prescrizione secolare risguardò unicamente le cose fiscali in *patrimonio et redditu fisci*, non già le cose pubbliche che erano fuori commercio e soggette al supremo diritto di regalia (glos. in cit. const. 6 e Cutelli, codex siculus, ad leges Martini, nota 1 num. 5); del pari che la prescrizione di 40 anni introdotta dalla costituzione di Anastasio nella *leg. 4 cod. de prescript.* 30 *vel* 40 *ann.*, nulla

avea di comune con le cose di loro natura pubbliche e che come tali erano imprescrittibili. E con la prammatica sicula del 1798 nulla di nuovo statuendosi quanto ad imprescrittibilità di cose pubbliche, dopo di essersi regolate le prescrizioni diverse nelle azioni dei privati, in risguardo alle azioni fiscali fu espressamente dichiarato: « che qualora si trattasse di beni, » o sieno dritti di suprema regalia, non possa aver luogo al- » cuna prescrizione per non poter essere tali beni e diritti » nel dominio de'privati. E che qualora si trattasse di beni e » diritti meramente fiscali debba aver luogo la prescrizione di » anni cento come induttiva di un legittimo possesso, an- » corchè si opponesse di essere il possesso anzidetto appog- » giato ad un titolo illegittimo, a riserba che il titolo si e- » sibisse dal possessore medesimo ».

E sarebbe veramente assurdo il confondere le cose di proprietà pubblica sottoposte all'alta regalia del principe, e l'uso delle quali è regolato dalle leggi di polizia amministrativa, *coi beni e diritti meramente fiscali* che propriamente *in principatus patrimonio et in pecuniaria utilitate consistunt* (Peregr. de priv. et iur. fisci lib. 1 tit. 1 num. 2. 8 e 28).

Che questi principii, del dritto romano e del dritto patrio siculo, in materia d' imprescrittibilità di cose pubbliche e demaniali, non sono stati menomamente derogati dalla nuova legislazione. Distinguendosi sotto i diversi rapporti di dritto le cose suscettive di privata proprietà da quelle che tali non sono (art. 463, 464, 1082 e 1413, leg. civ.), trovasi per regola generale statuito nello art. 2132, di non potersi prescrivere il dominio delle cose che non sono in commercio. E se nell'art. 2133 si sono pur dichiarati soggetti alla prescrizione lo stato e i comuni, questa disposizione si applica semplicemente ai beni patrimoniali, non già alle cose che fan parte del demanio pubblico e che consistono i *usu;* cose a riguardo delle quali sta il principio d' imprescrittibilità proclamato nell' articolo 2132.

Che astrazion fatta dall' imprescrittibilità delle acque pubbliche ed acquidotti siracusani per loro propria natura ed uso, sarebbe a porsi mente che resisterebbe alla dedotta prescrizione la causa ed il modo di possedere dei marchesi di Sortino. Con l'atto dei 21 novembre 1576 e col dispaccio viceregio del 1579, non si ebbe altro Pietro Gaetani che il titolo precario del semplice passaggio delle acque per gli antichi acquidotti e dei salti necessari ai molini di Galerme; titolo che limitando in lui il godimento, presupponeva essenzialmente il

dritto superiore della proprietà demaniale delle acque ed acquidotti. *Nemo sibi ipsi causam possessionis mutare potest*, era la regola del diritto romano (leg. 3. §. 19. ff. de adqu. vel amitt. poss.) trasfusa nella novella legislazione (art. 2142 e 2146 leg. civ.).

Ond' è che non avrebbero giammai i marchesi di Sortino potuto prescrivere in contradizione del proprio titolo la proprietà pubblica delle acque ed acquidotti, trasnaturando la concessione di un uso limitato in un possesso dominicale.

Che conservato al Marchese di Sortino il passaggio per gli acquidotti delle acque necessarie per animare i molini di Galerme nei termini della concessione avutane da Pietro Gaetani, addiviene superflua ogni discettazione sull' applicabilità della leg. 3. §. 4. ff. *de aqua quotidiana et aestiva*, ove prescrivevasi *ductus aquae cuius origo memoriam excessit jure constituti loco habetur.*

La vetustà tien forza di titolo nella derivazione delle acque di ragion privata; ma in materia di acqua o acquidotti pertinenti al demanio pubblico, che sono di loro natura di pubblico dritto e l' uso delle quali è regolato dalle leggi o concessioni della polizia amministrativa, la leg. *usum aquae veterem* 4, *cod. de aquaed.* supponeva chiaramente una licenza preesistente dell' autorità legittima per usare dell' acqua nella quantità conceduta (Jacob. Gothofr. in dict. leg. in cod. teodos.). *Praescriptio temporis juri publico non debet obsistere* (leg. 6. cod, de operib. publ.).

Che non meno insussistente si è poi l'altra ragione di prescrittibilità degli acquidotti desunta dall' essere cessata nelle vicende dei tempi la loro primitiva destinazione a pubblico uso. Per le cose di sopra rilevate in fatto, non può mica ritenersi che abbiano gli aquidotti siracusani perduto in alcun tempo il carattere e la capacità propria di destinazione pubblica, e la sola interruzione del loro uso che per circostanze accidentali voglia per avventura presumersi in epoche remote precedentemente all'uso fattone dai marchesi di Sortino dopo l'atto del 1576, non avrebbe certamente potuto indurne la prescrittibilità. Al che si aggiunga che per la loro qualità di pubblici monumenti di antichità e di arte non sarebbero stati neanche suscettivi di privato dominio (l. 9. cod. de aquaed. sop. cit. e arg. dalla l. 2. ff. de via public. et itinere public, refic.)

Sulla settima quistione.

Considerando che la regalia del salto d'acqua nella costruzione dei molini, secondo gli antichi stabilimenti fiscali di Sicilia, ha luogo tutte le volte che ricadano i salti medesimi sopra fiumi pubblici e perenni (decisione del tribunale del patrimonio dei 31 dicembre 1799). È però sono da riserbarsi all'amministrazione del demanio le ragioni che gli possono competere per le retribuzioni dei salti d'acqua e pei decorsi di essi.

Sulla ottava quistione.

Considerando finalmente essere una conseguenza necessaria del succumbimento la condanna del marchese di Sortino alle spese dell'intero giudizio.

Per l'esposte considerazioni :

La gran corte de' conti :

Sul rapporto del signor consigliere Rocco commessario :

Pronunziando diffinitivamente, così sul reclamo principale prodotto dal marchese di Sortino, come sull'altro incidente proposto dal direttore generale dei rami e dritti diversi, avverso la decisione renduta dal consiglio d'intendenza di Noto nel dì 5 marzo 1842 :

È di avviso

Mettersi al nulla la decisione impugnata, e riformando la stessa :

Ordinarsi :

Che senza attendersi l'intervento in causa del comune di Sortino, sia da ritenersi la competenza dei giudici del contenzioso amministrativo sulla presente contestazione, e da rigettarsi la opposta eccezione di prescrizione :

Dichiararsi quindi di pertinenza del demanio pubblico il fiume Anapo nella intera estensione del suo corso, dalle sue origini delle sorgenti di Buffari nel territorio di Buscemi sino al porto di Siracusa, una con le acque perenni del territorio di Sortino, che vi confluiscono, e propriamente quelle di Maidrazza, Pantalica ossia Scala del Crocifisso, di Guccione, Bottiglieria, e Costa di Giardini, non che le altre acque che corrono similmente perenni nel medesimo territorio di Sortino, e che si vanno con le precedenti a riunire, ed in conseguenza

ordinarsi che le autorità competenti, secondo le rispettive attribuzioni, ne regolino il corso e gli usi; senza rimaner inibito ai proprietari lungo le rive, per la parte del fiume, non ancora dichiarata navigabile, di servirsi delle acque per la irrigazione dei propri fondi, a norma delle disposizioni delle leggi civili, nei limiti prescritti da' regolamenti amministrativi, rispettandosi le macchine idrauliche esistenti ed i salti d'acqua regolarmente conceduti. Dichiararsi inoltre di non aver mai cessato di essere esclusivamente nella proprietà e possesso del demanio pubblico gli antichi acquidotti siracusani per tutta la loro estensione, rimanendo ben vero conservato al marchese di Sortino il semplice passaggio pei mentovati acquidotti delle acque limitatamente necessarie ad animare i molini di Galerme di sua proprietà:

Riserbarsi al demanio le ragioni che gli appartengono per le retribuzioni dei salti d'acqua e pe' decorsi di esse:

Condannarsi il marchese di Sortino alle spese dell'intero giudizio, da liquidarsi come di regola.

Così opinato nella seduta del 10 aprile 1844 da' signori presidente marchese D. Francesco Pasqualino, e consiglieri D. Giuseppe Mario Arpino, D. Giovanni Rocco e D. Cristofaro Pomar.

Presenti i signori avvocato generale barone D. Giovanni Emmanuele Ondes, ed il segretario generale D. Giuseppe Melazzo.

Per estratto conforme,
Il segretario generale,
Giuseppe Melazzo.

INDICE

DELLE MATERIE CONTENUTE NEL PRIMO VOLUME.

LEZIONE III.

ARGOMENTO.

LEZIONE IV.

ARGOMENTO.

LEZIONE V.

ARGOMENTO.

LEZIONE VI.

ARGOMENTO.

siglio di Stato prendendo parte alla formazione delle leggi nella linea consultiva ed all' amministrazione, ove decidesse le quistioni amministrative, rimarrebbero in uno stesso corpo riuniti soverchiamente il potere legislativo, l'amministrativo ed il giudiziario. Per le leggi del Regno, i conflitti di attribuzione fra il contenzioso amministrativo ed il giudiziario sono discussi dal Consiglio di Stato; e però se questo collegio decidesse le controversie amministrative, mancherebbe un corpo superiore all' ordine giudiziario e all' amministrativo per lo esame de' conflitti di attribuzione. La Gran Corte de' Conti essendo un collegio giudiziario fa rimaner meglio sicurata la giustizia, e meglio garentiti i diritti dei privati nelle dispute amministrative. Necessità dell' approvazione Sovrana alle decisioni della Gran Corte de' Conti, per porre in accordo i diversi poteri dello Stato, e non distruggere la indipendenza dell' amministrazione. Una sì fatta approvazione potrebbe esser limitata a' soli casi, ne' quali l'atto amministrativo contro il quale si richiama parta dall' autorità del Re o de' Ministri di Stato. Ove l' atto amministrativo fosse stato dato fuori da uffiziali inferiori, potrebbe la Gran Corte de' Conti decidere definitivamente; ma quando la controversia si versasse su la proprietà di una cosa del pubblico demanio, sempre la decisione dovrebbe andar sommessa alla Sovrana approvazione. . . . . . . *pag.* 88

LEZIONE VII.

ARGOMENTO.

Esposizione del metodo col quale sarà trattata la materia dell' amministrazione de' Comuni. Natura della società comunale. Ne' primi tempi del mondo i municipii furono le sole società esistenti, e quindi in quest' epoca tutte le istituzioni amministrative si ebbero una indole municipale. Indole delle leggi amministrative di Roma fondate tutte su l' elemento municipale. Col progresso della civiltà si vengono stabilendo le società generali, le quali non debbono distruggere le comunali; ma conviene in vece comporre in modo l' amministrazione de' Comuni e quella della società generale, da porre in pieno accordo i primi con quest' ultima. Per avere la uniformità nell' amministrazione de' Comuni, e menarli alla unità dello Stato, si rende necessaria una società intermedia fra i Comuni e lo Stato, che è la società provinciale. Indole

LEZIONE VIII.

ARGOMENTO.

LEZIONE IX.

ARGOMENTO.

Nell' ordine amministrativo debbonsi distinguere le funzioni di amministrazione da quelle del contenzioso amministrativo. I Consigli d' Intendenza sono i giudici esclusivi del contenzioso amministrativo. In Francia per le leggi de' 22 dicembre 1789 e de' 20 gennajo 1790 in ogni capo-luogo di dipartimento si stabilì un assemblea amministrativa superiore col nome di Amministrazione del dipartimento, la quale si divideva in Consiglio ed in Direzione del dipartimento. Le direzioni dei dipartimenti erano simultaneamente incaricate dell' amministrazione e del contenzioso della medesima. La legge del 22 piovoso anno VIII creò i Consigli di prefettura, per giudicare le controversie del contenzioso amministrativo, e quindi ebbe origine in Francia la separazione tra le funzioni di amministrazione e quelle del contenzioso della medesima. Per la legge dei 12 dicembre 1816 i Consigli d' Intendenza sono i giudici esclusivi del contenzioso amministrativo, che è essenzialmente separato dal contenzioso civile. I Consigli d'Intendenza oltre all' essere giudici amministrativi, sono anche collegi consultivi dell' Intendente per gli affari di amministrazione; e danno anche voto consultivo allo Intendente, allorchè procede come giudice per lo scioglimento delle promiscuità e per le reintegre de' fondi demaniali. L' Intendente non dovrebbe esser Presidente del Consiglio d' Intendenza, avvegnachè essendo capo dell' amministrazione diretta della provincia, si viene il contenzioso amministrativo a confondere con l'amministrazione. L' Intendente dovrebbe esercitare le funzioni di Pubblico Ministero presso i Consigli d' Intendenza, per unire il contenzioso amministrativo all'amministrazione, senza violarne la indipendenza. Le decisioni de' Consigli d'Intendenza sono esecutive, salvo l'appello devolutivo alla camera del contenzioso della Gran Corte de'conti.*pag.* 119.

LEZIONE X.

ARGOMENTO.

I Consigli provinciali sono destinati a rappresentar le provincie e a far conoscere al Governo i bisogni di esse, e però

LEZIONE XI.

ARGOMENTO.

LEZIONE XII.

ARGOMENTO.

LEZIONE XIV.

ARGOMENTO.

Le provincie esistono nell'ordine amministrativo e nel civile, e quindi le leggi doveano stabilire le rendite e le spese necessarie al loro mantenimento. La legge de'12 dicembre 1816 determina le spese comuni a tutte le provincie, e quelle particolari a ciascuna di esse. Le prime risguardano l'amministrazione generale dello stato che si compie nelle diverse provincie; e le altre quelle proprie pe' bisogni speciali delle medesime. Esposizione delle diverse rendite provinciali secondo le norme della legge vigente sull'amministrazione civile. Le rendite e le spese provinciali sono amministrate sotto gli ordini del Ministro dell'Interno, e a norma dello stato discusso proposto dal Consiglio provinciale e Sovranamente approvato. I conti morali dell'amministrazione delle provincie sono discussi da'Consigli provinciali, e sottoposti all'approvazione del Re. I conti materiali poi sono giudicati da'Consigli d'Intendenza, e in linea di revisione dalla Gran Corte de' Conti. I conti morali possono unicamente disaminarsi nella sfera governativa, e i materiali debbono discutersi giuridicamente, per assicurare la legittimità degli atti dell'amministrazione. . . . . . . *pag.* 484

LEZIONE XV.

ARGOMENTO.

Partizione generale delle cose secondo le leggi Romane, distinguendosi le cose delle Università da quelle patrimoniali delle medesime. Divisione delle proprietà fatta da Romolo nella fondazione di Roma. La proprietà dello Stato nel diritto Romano si chiama *ager publicus*, e la proprietà privata *ager privatus*. L'agro pubblico era inalienabile ed imprescrittibile, e unicamente poteva aversene il godimento, rivocabile sempre a volontà dello Stato. I patrizi abusando del loro potere si appropriarono ne' primi tempi di Roma l'agro pubblico, ma sempre fu rispettato il diritto della plebe di usare delle terre e de'pascoli comuni per provvedere ai bisogni della vita. Leggi adottate in diversi tempi per operare una migliore ripartizione dell'agro pubblico in

Roma. Per effetto delle conquiste il popolo Romano riunì al demanio dello Stato quasi tutta la proprietà provinciale. Una parte del suolo conquistato si lasciava al godimento degli antichi possessori, con una imposta certa pecuniaria ed allora dicevasi agro vectigale, ovvero con una imposta proporzionata ai frutti e dicevasi agro decumano. Qualunque ripartizione si fosse fatta delle terre dei popoli conquistati sempre fu rispettato il diritto degli abitanti dei luoghi di coltivare il suolo natale, e tutte le città si ebbero sempre de' demani, i quali loro pertenevano per provvedere ai bisogni della vita. Metodo di amministrazione fermato nelle leggi Romane per i demani delle città. Stabilimento delle colonie congiunte alle terre nell' impero di Roma. Sistemi adottati da' popoli del Nord alla caduta dell'Impero Romano per le proprietà de'popoli vinti. Nella divisione generale dei fondi fatta dopo le conquiste i Sovrani ritennero per proprio uso una parte di essi, per conservare lo splendore del Principato, e per gratificare coloro che più si distinguevano nel loro servizio, ma sempre furono conservate alcune terre per i bisogni della vita delle popolazioni. Stabilimento della feudalità in Europa, la quale non operò una ripartizione diversa delle proprietà, ma in vece fu una istituzione politica necessaria nel medio evo, per ordinare i rapporti pubblici fra le popolazioni e i Principi. I demani aperti agli usi delle popolazioni non divennero esenti da' medesimi per la infeudazione delle città. Esposizione di tutto l'antico diritto pubblico Napoletano e Siculo su questa materia messo in confronto con le leggi della Monarchia dell'Inghilterra *pag.*193

LEZIONE XVI.

ARGOMENTO.

I demani comunali sono nella proprietà de' Comuni e aperti agli usi civici degli abitanti de' medesimi. Nel diritto Romano si concedeva l'azione *injuriarum* per la tutela di questi usi. Natura degli usi civici, i quali consistono in un fatto, e però sono indivisibili, e non possono in alcun modo trasferirsi. Tali usi non si esercitano a titolo di proprietà, ma in vece si hanno come cittadini del Comune. *Non uti domini sed uti cives.* Le leggi amministrative e non le civili regolano la materia de' demani, perchè questi tengono ai rapporti che uniscono il cittadino al Comune. Gli usi civici

LEZIONE XVII.

ARGOMENTO.

Le umane istituzioni per aggiugnere alla conservazione, e al miglioramento della società debbono avere una bontà assoluta, con esser sempre conformi ai principii della giustizia naturale, e ai dogmi e alla morale della Religione Cattolica. Queste istituzioni debbono anche avere una bontà relativa, con essere in accordo con tutte le condizioni speciali di un paese, e sopratutto con lo stato di civiltà del medesimo. La feudalità molto contribuì a fermare l'idea della umana dignità, mentre nel sistema pagano l'uomo si considerava solo come membro della famiglia e della città. Nel secolo XII ricomparvero i municipii, i quali molta parte si ebbero a sminuire il feudalismo. Nel secolo XVIII, la feudalità aveva già compiuta la sua missione, e l'uomo dovea meglio entrare nell'associazione della famiglia del comune dello Stato e del genere umano; ed il sistema feudale digregando le parti dello Stato si opponeva al giusto progresso della società. Nella fine del secolo XVIII in Francia fu abolita la feudalità, e per la legge dei 2 agosto 1806 fu abolita nella parte continentale del nostro regno, e tutte le giurisdizioni baronali furono reintegrate alla Sovranità. I demani pertinenti agli aboliti feudi restarono ai possessori, conservandosi alle popolazioni gli usi civici e tutti i diritti che possedevano su quelli, fino a che non si fosse operata la divisione dei demani. Per la legge del 1 settembre 1806 si ripartirono tutti i demani del regno, per essere posseduti come proprietà libere da coloro a' quali spettavano. Nella Sicilia la feudalità cessò di esistere nel 2 giugno 1813, e diverse disposizioni furono date fuori per la ripartizione dei demani. Colle istruzioni del 10 marzo 1810 e colla legge dei 12 dicembre 1816 e colle istruzioni del dì 11 dicembre 1841 per la Sicilia si prescrive lo scioglimento di ogni promiscuità di beni tra i communi è lo stato o coi particolari, ovvero fra i comuni medesimi. Nel dubbio i demani debbono presumersi universali e non feudali. Dimostrazione di questo assunto per i principii generali del diritto pubblico, e per quelli del diritto feudale del nostro regno. Esposizione delle opinioni dei nostri feudisti sulla materia, confermate dalla giurisprudenza uniforme del Sacro Consiglio e della Regia Camera della sommaria e della Commessione feudale. *pag.* 225

LEZIONE XVIII.

ARGOMENTO.

Gli usi civici delle popolazioni su i demanii, per le istruzioni approvate col decreto del dì 10 marzo 1810 si dividono in essenziali, utili e dominicali. Le istruzioni anzidette hanno fermata una regola invariabile, per fissare la parte de' demanii ex feudali o chiesastici da separarsi a pro dei Comuni, a seconda della qualità degli usi che si esercitano. La legge ha ritenuta la presunzione degli usi civici su i demanii feudali, indipendentemente da qualsiesi possesso per parte delle popolazioni, mentre questi usi nei municipii esistenti prima della infeudazione rappresentano il dominio che un tempo le città aveano sulle terre date in feudo, ed in quelle sorte dappoi, debbono tenersi come concessioni necessarie de' baroni fatte a coloro che si raccolsero per abitare il territorio feudale. Esposizione delle opinioni degli antichi pubblicisti e feudisti del Regno sulla materia. Le istruzioni fatte per la divisione dei demanii della Sicilia statuiscono principii diversi, dovendosi nello scioglimento delle promiscuità e nella compensazione degli usi civici aver riguardo allo stato possessorio; ed in mancanza del possesso i Comuni possono provare soltanto con un titolo posteriore al 1755 gli usi sulle terre ex feudali. Disposizioni delle nostre leggi sulla materia delle colonie perpetue; ed enunciazione dei principii del diritto Romano sullo stesso obbietto. Per le antiche leggi del Regno ne' demanii feudali il diritto di colonia perpetua è stato costantemente ritenuto. La legge de' 2 agosto 1806 ed il decreto de' 17 gennaio 1810 dettero alle prestazioni ex feudali la qualità di censi riservativi; e per l'opposto le istruzioni del 1841 fatte per la Sicilia dichiarano le corrisposte che i coloni perpetui debbono pagare agli ex baroni canoni enfiteutici. Per le antiche leggi del Regno è stato sempre vietato lo stabilimento delle difese ne' demanii feudali; e le nuove leggi hanno unicamente ritenuto come legittime le difese costituite, secondo le Prammatiche 1.ª de salario ed 11.ª de baron., o pure quelle sostenute da un possesso continuo e non interrotto dal 1536, o finalmente da un giudicato della Commessione feudale, o del Sagro Regio Consiglio o della Regia Camera. Le solennità fermate nelle Prammatiche mentovate si erano il consenso di tutti i

cittadini della Università e l'assenso Regio. Gli usi civici essendo dati a' cittadini *singulis ut singulis civibus*, per la legittimità della difesa, richiedevasi il consentimento di tutti, e non già quello della maggior parte, trattandosi della limitazione di un diritto personale. . . . . *pag.* 241

LEZIONE XIX.

ARGOMENTO.

Natura dei feudi separati dal proprio tenimento, secondo i principii della vigente legislazione. Gli usi civici delle popolazioni su i demanî dei feudi separati dal tenimento debbono compensarsi per via di estimazione. Nei feudi di recente abitazione, debbesi tener come legittima la feudalità universale non esistendo la popolazione che dopo il feudo, e però non può darsi su i demanî compresi nel medesimo la presunzione degli usi civici. I feudi separati dal proprio tenimento debbono partire da una espressa concessione del Principe. Esame di questa condizione stabilita dalla legge. Debbono anche questi feudi essere stati posseduti come territorio distinto e con giurisdizione separata sino all' abolizione della feudalità, e non essere stati descritti nei catasti de' comuni finitimi. La pruova che un feudo è realmente separato dal proprio tenimento debb' esser fatta da colui che allega la separazione. Il decreto dei 3 dicembre 1808 e le istruzioni del 10 marzo 1810 permettono la ripartizione delle difese tra i cittadini dei comuni. Queste prescrizioni sono in opposizione a tutti i principii sulla materia, e alle regole delle leggi romane e patrie, e meritamente sono state abrogate dalla legge dei 12 dicembre 1816. Esposizione di tutto il sistema legislativo romano intorno al metodo di amministrazione dei demanî delle città. Ne' tempi feudali i demani si tenevano nel possesso delle università e aperti agli usi civici delle popolazioni. Per le novelle leggi in Napoli e in Sicilia fu prescritta la suddivisione di tutti i demanî fra gli abitanti dei comuni, egualmente che fu stabilito per i demani della Francia. Ragioni per le quali si è seguito il sistema della ripartizione delle terre demaniali. Inconvenienti gravissimi provvenuti all'economia generale del regno da un sì fatto sistema. Il diritto del quotista su di un terreno demaniale è del tutto diverso da quello dell'enfiteuta e in gran parte può affermarsi consistere questo diritto in

LEZIONE XX.

ARGOMENTO.

ceduta da una deliberazione decurionale e dà un avviso di espedienza del Consiglio d' Intendenza. La sovraimposta addizionale alla fondiaria è facoltativa pei Decurionati di tutti i Comuni sotto l' approvazione dell'Intendente, ma non può mai oltrepassare grana due. Per i principii della pubblica economia conviene che si renda libero l' eccesso ad ogni branca d' industria, e che si tolgano gli ostacoli, se ve ne fossero. La legge dei 12 dicembre 1816 limita l'imposizione delle privative volontarie unicamente alla preparazione e vendita de' commestibili, e determina che le stesse fossero essenzialmente temporanee e a vantaggio del solo Comune. Per imporsi le privative vi necessita una deliberazione decurionale e un'avviso di espedienza dello Intendente dato in Consiglio d' Intendenza e l'approvazione del Ministro dell'Interno. I Comuni oggidì sono diretti con un metodo uniforme di pubblica amministrazione, e però conviene che la legge determini le diverse spese comunali. La nostra legge sull'amministrazione civile distingue queste spese in ordinarie, straordinarie ed imprevedute. I cespiti comunali debbono darsi in affitto per mezzo dell'asta pubblica, e allo stesso modo era stabilito per le antiche leggi del Regno. La riscossione delle rendite comunali si fa dal Cassiere sotto la vigilanza del Sindaco; e i pagamenti sulle stesse rendite parimenti si fanno dal Cassiere, per effetto dei mandati del Sindaco e a norma dello stato discusso. Le inversioni delle somme per i diversi articoli degli stati discussi dei comuni debbono essere deliberate da' Decurionati, e discusse dagl' Intendenti in Consiglio d' Intendenza e approvate dal Re per quelli stati discussi, che sono riservati alla Sovrana approvazione, e dal Ministro dell' Interno, per gli altri che hanno bisogno della Ministeriale approvazione.

LEZIONE XXI.

ARGOMENTO.

L' amministrazione pubblica ne' suoi atti deve sempre procedere sulle norme di uno stato discusso. Nell' amministrazione comunale, la Legge dei 12 dicembre 1816 prescrive che ogni Comune si abbia uno stato discusso, che debb' essere la norma certa delle sue rendite e delle sue spese. Il Viceré Duca d' Alba per provvedere a' disordini delle Università, cercò di stabilire per ciascuna di esse uno stato discusso, e questo

grave incarico nell'anno 1628 fu commesso al Reggente Tappia. Il Re Carlo Borbone nel 1740 volse le sapienti sue cure alle Università del Regno, e incaricò la Regia Camera della Sommaria per esaminare novellamente gli stati discussi di esse. Questo Supremo collegio esaminò tutte le rendite e i pesi delle Università, e intesi i creditori formò i stati discussi. Il Re Ferdinando IV nel 1779 ebbe in animo di meglio stabilire le amministrazioni delle Università, e la Regia Camera per Sovrano comando ricompose gli stati discussi delle medesime, i quali derogarono i precedenti. La legge de' 12 dicembre 1816 stabilì che ogni Comune debbe avere uno stato discusso, da servire di norma alle sue rendite e spese. Sono riservati alla Sovrana approvazione gli stati discussi di quei Comuni che hanno una rendita ordinaria di cinquemila o più ducati, e gli altri de' Comuni minori sono approvati dal Ministro dell' Interno. Le regole di ogni contabilità debbono dare la maggiore tutela per gl' interessi della pubblica amministrazione, e simultaneamente debbono sicurare per gli amministratori tutta quella garentia pur troppo necessaria, perchè i doveri loro imposti non riuscissero soverchiamente gravosi. Nell' amministrazione comunale il Sindaco rende il conto morale, ed il cassiere il conto materiale. Natura dei conti morali, i quali non possono esser discussi con forme giudiziarie, ma invece debbono esser discussi con modi amministrativi. I conti materiali si esaminano con forme giuridiche, per sicurare la integrità delle pubbliche entrate, e la legittimità delle spese, e creare un controllo giudiziario agli atti della pubblica amministrazione. I conti de' cassieri comunali sono giudicati da' Consigli di Intendenza, ma quelli de' Comuni maggiori sono riveduti per ministero di legge dalle camere contabili della Gran Corte dei Conti. La revisione è interamente diversa dall' appello, mentre quest' ultimo è un gravame ordinario, che si dà ai contendenti, per far disaminare un giudicato da un collegio superiore; e la revisione si esegue non per volontà delle parti, ma per solo ministero della legge. Natura delle decisioni dei Consigli d' Intendenza su i conti materiali de' comuni sommessi alla revisione presso la Gran Corte dei Conti. La polizia amministrativa ha per obbietto il bene comune e la prevenzione delle calamità pubbliche, e provvede ove fossero avvenute per moderarle; per modo che riguardando un vantaggio generale entra nelle attribuzioni delle autorità dell'amministrazione. La legge dei 12 dicembre 1816 ha conferita

agli agenti dell' amministrazione civile la facoltà di fare e pubblicare i regolamenti di polizia urbana e rurale. Questi regolamenti non sono atti del potere legislativo, ma in vece del potere esecutivo, perocchè applicano soltanto ai singoli casi le disposizioni generali delle leggi. Obbietti che si propongono i regolamenti di polizia amministrativa. . *pag.* 288

LEZIONE XXII.

ARGOMENTO.

L' esistenza dei comuni interessa la società generale, e le leggi debbono comporre in guisa l' amministrazione dei primi da essere in pieno accordo con l' amministrazione della società generale. Le alienazioni e gli acquisti dei beni comunali debbono andar sommessi all' approvazione del Governo tutore naturale dei Comuni. Per le antiche leggi del Regno i beni delle Università non si potevano alienare senza il Regio assenso, e in Francia una legge dei 10 agosto 1791 ed altre in seguito pubblicate statuiscono, che i fondi comunali, possono unicamente alienarsi con una legge. Per la legge dei 12 dicembre 1816 i comuni non possono acquistare, alienare, censire beni fondi senza l' assenso del Re, e questa disposizione trova piena applicabilità per gli acquisti che essi fanno per effetto di obbligazioni di donazioni tra vivi o testamentarie, ma non ha luogo per gli acquisti derivanti dall' accessione o dalla prescrizione. L' art. 298 della legge del 1816 si applica per i beni immobili dei Comuni di qualunque genere, sia che fossero di natura tali, ovvero per la loro destinazione, o per l' oggetto cui si riferiscono. Per l' espropriazione a causa di utilità comunale, anche richiedesi l' assenso Sovrano, per acquistare l' immobile di un privato. Le contrattazioni e le transazioni che fanno i Comuni per l' acquisto di un diritto o per lo scioglimento di una obbligazione qualunque, debbono essere approvate dal Re, e questa disposizione ha luogo non pure per gli atti relativi agl' immobili, ma anche ai beni mobili. Per i principii del diritto civile sono riconosciute due specie di nullità, una di pieno diritto, e l' altra per via di azione che appellasi rescissione. Giusta l' art. 301 della legge del 1816 la violazione dei tre articoli precedenti trae seco la nullità di dritto del contratto, e quindi non debbono i Comuni, per ottenerne l' annullamento, provare alcuna lesio-

ne. Le nullità nascenti dalle violazioni delle forme stabilite per i contratti comunali sono assolute, perchè risguardano un' interesse pubblico, qual'è la conservazione dei comuni, e quindi non pure possono esser dimandate dai Comuni, ma da tutti coloro che hanno un' interesse nato ed attuale a farle valere. Queste violazioni non possono covrirsi con sanatorie posteriori contenente la sanatoria gli stessi vizii dell' atto sanato, mentre nelle nullità assolute la legge continuamente e perpetuamente resiste alla validità del contratto. La legge espressamente dichiara che le nullità nascenti dalla violazione delle forme degli atti comunali non possono esser coverte da prescrizioni legittime, mentre gli atti contenenti nullità assolute debbono reputarsi come puri fatti, che non possono produrre alcun diritto o effetto. . *pag.* 306

LEZIONE XXIII.

ARGOMENTO.

Per la legge dei 12 dicembre 1816, nessun Comune può stare da attore in giudizio, se non quando sulla deliberazione decurionale, e l' avviso del Sottintendente vi sia stato autorizzato dal Consiglio d' Intendenza. In Francia anche i consigli di prefettura sono destinati ad autorizzare i comuni a litigare. Contro la determinazione presa dal Consiglio d' Intendenza compete il ricorso al Ministro dell' Interno, al quale è riservata la risoluzione definitiva. La necessità dell' autorizzazione per stare i Comuni in giudizio è stabilita unicamente nel loro interesse, e la sua omessione non trae seco una nullità assoluta, da poterla far valere anche l' altro contendente. Per la legge del 1816 qualora si tratti di un' azione che non sia puramente patrimoniale di un Comune, ma che in essa con l' interesse comunale, sia compreso l'interesse individuale di ciascun cittadino, venendo negato al Comune il permesso di sperimentarla in giudizio, può ogni cittadino produrla innanzi ai tribunali e sostenerla a proprie spese, senza che la decisione possa pregiudicare al Comune. Per le leggi di Roma ogni privato col permesso del Proconsule, e anche uno straniero poteva essere ammesso nella causa della città e sostenerne le ragioni e a difenderla, acciò divenisse migliore la condizione della medesima. Le azioni popolari del diritto Romano oggigiorno non sono più ammesse, e per le antiche leggi del Regno unicamente potevano

LEZIONE XXIV.

ARGOMENTO.

sere i fiumi, i porti e le rive ed altre. Partizione delle cose pubbliche secondo le antiche leggi del regno, e secondo quelle oggigiorno vigenti. Il demanio pubblico comprende tutte le cose, che o per la loro indole, o perchè destinate dalla legge al servizio della società in generale, non possono formar obbietto di proprietà privata per alcuno. Differenze essenziali che intercedono fra le cose pertinenti al demanio pubblico e quelle che formano il dominio dello stato. La proprietà delle cose del demanio si è dello stato, e l'uso compete generalmente a tutti e senza alcuna distinzione fra i nazionali e gli stranieri, e la tutela si pertiene al Governo. Distinzione fra il demanio pubblico e il demanio municipale; ma ambedue sono inalienabili ed imprescrittibili. Per le leggi della Francia tutte le quistioni di proprietà si definiscono dal potere giudiziario, e quindi anche le quistioni di proprietà concernenti le pertinenze del demanio pubblico si decidono dai giudici civili. Esposizione di varie materie relative alle cose pubbliche che formano obbietto di esame pei giudici amministrativi, secondo le leggi francesi *pag*.333

LEZIONE XXV.

ARGOMENTO.

La legge de'21 marzo 1817 comprende fra gli oggetti dell'amministrazione pubblica le dipendenze del demanio pubblico, perchè destinate all'uso generale della società. Le cose pubbliche sono regolate dalle leggi amministrative e non già dalle civili, perchè tengono all'interesse della società e non dei privati. Nelle leggi civili unicamente si definisce la proprietà particolare, e si distingue dalla pubblica. Tutti i corpi e le autorità dello stato hanno la missione di dare esecuimento ad una parte della legislazione, e secondo l'indole disforme delle varie parti di essa, che pongonsi in atto, si rende diversa l'autorità de'pubblici uffiziali. I collegi civili sono destinati ad applicare le leggi private, e diffiniscono le controversie che insorgono fra le persone, e quelli del contenzioso amministrativo decidono le quistioni che risguardano l'interesse governativo dell'amministrazione. Tutte le dispute relative alle pertinenze del demanio pubblico formano materia della giurisdizione de' collegi amministrativi, perchè destinate all'uso generale e poste sotto la tutela dell'amministrazione, e quindi anche quelle di proprietà o di ser-

vitù. Il riconoscimento e la dichiarazione di una cosa pubblica debb' esser fatta dai giudici amministrativi, e però le quistioni intorno alle definizioni delle strade, se cioè fossero pubbliche o vicinali, debbono esser decise dagli stessi giudici. La legge dei 21 marzo 1817 ha pienamente ritenuti questi principii, dichiarando con gli art. 6 e 7 competenti i collegi amministrativi per tutte le controversie intorno alle dipendenze del demanio pubblico, non escluse quelle relative alla proprietà, o alle servitù, che si pretendono sulle medesime. Esame e sviluppamento delle disposizioni di questa legge sulla materia. Parimenti sono di competenza de' giudici del contenzioso amministrativo le dispulazioni intorno alle cose pubbliche precariamente possedute da' privati per concessione del Governo. Ma quali autorità debbono procedere, ove si contenda dell' acquisto fatto di una proprietà pubblica, mediante la prescrizione, sostenendosi esser cessato l' uso pubblico della medesima? *pag.*346

LEZIONE XXVI.

ARGOMENTO.

Per le dipendenze del pubblico demanio possono sperimentarsi le azioni revindicatorie tanto dall' amministrazione, che dai privati. Le azioni possessorie non possono in alcun modo competere per le cose pubbliche, perchè il fine di queste azioni si è la tutela del possesso civile, che non può neanche concepirsi, per le proprietà poste nell'uso generale. Col possesso civile si acquista la presunzione del dominio del fondo, sino a che non si definisce la quistione della proprietà, è però ripugna sulle cose incapaci di privata appropriazione. Il possesso è l' elemento naturale per acquistare la prescrizione, e quindi per tutte le cose non soggette a prescrizione, quali sono le dipendenze del demanio pubblico non può darsi possesso civile. Esposizione dei principii generali sulla nunciazione di nuova opera. I privati non possono sperimentare la nunciazione di nuova opera contro l' amministrazione per le pertinenze del pubblico demanio. Nè per gli abusi che gli agenti dell' amministrazione avessero fatti nell' eseguimento dei pubblici lavori può convenire la nunciazione di nuova opera, giacchè la legittimità del fatto degli uffiziali dello stato, non può esaminarsi giuridicamente, e solo può aversi il ricorso a S. M. o ai Mi-

LEZIONE XXVII.

ARGOMENTO.

LEZIONE XXVIII.

ARGOMENTO.

strativo la giurisdizione per diffinire le controversie nascenti dall' obbligazione di mantenere le pubbliche strade, non pure quelle relative alla validità legittimità o interpetrazione de' contratti, ma anche le altre intorno alla intelligenza della legge e della sua applicazione al contratto. Quali autorità debbono procedere per la dichiarazione di responsabilità di un architetto direttore di una strada per la cattiva costruzione della medesima? Le quistioni fra gl' intraprenditori dei pubblici lavori e i sotto appaltatori debbono esser decise dalle autorità giudiziarie. I principii esposti sulla materia delle strade trovano piena applicazione per le strade ferrate, anche quando fossero queste concedute a' particolari. *pag.* 581

LEZIONE XXIX.

ARGOMENTO.

Il mare forma la prima sorgente dei corsi delle acque di qualunque genere. I fiumi sono de' grandi corsi di acque, che ricevute le riviere e i ruscelli nel loro seno si versano nel mare; e le riviere sono anche dei corsi di acque, ma meno notabili de' fiumi. I fiumi e le riviere si partiscono in navigabili o atti a' trasporti, e in non navigabili nè atti a' trasporti. Le acque de' fiumi e delle riviere navigabili o atte ai trasporti formano una pertinenza del pubblico demanio; e quindi non possono nè alienarsi nè prescriversi, e in conseguenza ogni concessione del Governo su queste acque è sempre precaria; e le usurpazioni dei privati non possono mai legittimarsi con la prescrizione. Il letto sul quale riposano le acque de' fiumi e delle riviere navigabili o atti a trasporti costituisce anche una pertinenza del demanio pubblico; come del pari le rive destinate a contenerle. Le acque che entrano ne' fiumi e nelle riviere navigabili o atte a' trasporti debbono anche ritenersi come una parte del demanio pubblico. Le quistioni intorno alla definizione di un' adunanza di acque, per indi dichiararle pubbliche o private debbono giudicarsi dalle autorità del contenzioso amministrativo; come anche debbono queste autorità procedere per tutte le controversie che insorgono sulle acque de' fiumi e delle riviere navigabili o atte a' trasporti. Ma quali collegi sono competenti a giudicare quando un privato si quereli pel danno recato ad un suo fondo, per opere costruite in un fiume da altri privati? Le quistioni intorno alla spettanza di un' isola

LEZIONE XXX.

ARGOMENTO.

LEZIONE XXXI.

ARGOMENTO.

FINE DELL' INDICE.